



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 551

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 21 dicembre 2011

I N D I C E

Giunte

Elezioni e immunità parlamentari:

Plenaria *Pag.* 5

Commissioni permanenti

4^a - Difesa:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 42). *Pag.* 12

Plenaria » 12

5^a - Bilancio:

Plenaria » 18

6^a - Finanze e tesoro:

Plenaria » 19

8^a - Lavori pubblici, comunicazioni:

Plenaria » 23

12^a - Igiene e sanità:

Plenaria » 28

13^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 75). » 74

Commissioni bicamerali

Vigilanza sull'anagrafe tributaria:

Plenaria *Pag.* 75

Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale:

Plenaria » 77

Per la semplificazione:

Plenaria » 79

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sull'esposizione a possibili fattori patogeni, con particolare riferimento all'uso dell'uranio impoverito:

Plenaria *Pag.* 86

Sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale:

Plenaria » 91

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria

103ª Seduta

Presidenza del Presidente

FOLLINI

indi del Vice Presidente

BALBONI

La seduta inizia alle ore 12,05.

SULLA COMPOSIZIONE DELLA GIUNTA

Il PRESIDENTE avverte che il Presidente del Senato in data odierna ha chiamato a far parte della Giunta il senatore Francesco Casoli in sostituzione del senatore Claudio Fazzone.

Nel porgere il benvenuto al senatore Casoli, depreca l'abitudine dei Gruppi di sostituire i componenti della Giunta in corso di legislatura.

Il senatore LEGNINI concorda con il Presidente.

Il senato MALAN condivide in linea di principio le osservazioni del Presidente, facendo presente che nella fattispecie la richiesta di sostituzione è supportata da motivazioni molto serie.

VERIFICA DEI POTERI

Sostituzione di senatore della regione Sardegna

Occorrendo provvedere, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nonché del parere espresso dalla Giunta

per il Regolamento nella seduta del 7 giugno 2006, all'attribuzione del seggio resosi vacante nella regione Sardegna a seguito delle dimissioni del senatore Piergiorgio Massidda, delle quali il Senato ha preso atto nella seduta odierna dell'Assemblea, la Giunta – su conforme relazione del senatore MALAN (*PdL*) – riscontra all'unanimità che il candidato che segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo della lista alla quale apparteneva il senatore dimissionario è Silvestro Ladu.

Il senatore SANNA (*PD*) fa presente che Silvestro Ladu è componente del consiglio regionale della Sardegna e ricopre dunque una carica incompatibile con il mandato parlamentare. Chiede, pertanto, che la Giunta prenda atto di tale incompatibilità e ne dia comunicazione all'interessato subito dopo la proclamazione, invitandolo a optare entro il termine consueto di tre giorni di calendario dalla data di ricevimento della raccomandata. Ricorda altresì che l'articolo 13 del decreto-legge n. 138 del 2011, nel sancire l'incompatibilità del mandato parlamentare con ogni altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali, vieta il cumulo con ogni altro emolumento e precisa che fino al momento dell'esercizio dell'opzione non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.

I senatori IZZO (*PdL*) e ORSI (*PdL*) ritengono opportuno che il neo-senatore disponga di un tempo congruo per operare una scelta ponderata.

Il senatore SARO (*PdL*) è dell'opinione che il senatore Ladu rinuncerà immediatamente all'indennità di consigliere regionale, anche alla luce di una prassi consolidata. La Giunta potrebbe dare mandato al Presidente d'individuare i tempi della comunicazione, temperando l'esigenza della rapidità con quella di consentire all'interessato di decidere con la dovuta ponderazione.

La Giunta unanime prende atto dell'incompatibilità fra le cariche di consigliere regionale e di parlamentare rivestite dal senatore Ladu e dà mandato al Presidente di valutare i tempi della comunicazione dell'incompatibilità.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Il senatore MAZZATORTA (*LNP*) propone l'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di procedere immediatamente all'esame della costituzione in giudizio del Senato nel conflitto di attribuzione relativo al senatore Roberto Castelli.

La proposta è accolta a maggioranza.

*AFFARI ASSEGNATI***Costituzione in giudizio del Senato della Repubblica in un conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte di Cassazione – Quinta Sezione penale, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 313 del 23 novembre 2011**

(Esame e conclusione)

Il PRESIDENTE riferisce sull'affare assegnato in titolo precisando che si tratta della sesta occasione in cui la Giunta del Senato si trova a dover affrontare la vicenda delle dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli il 18 marzo 2004, nella trasmissione televisiva Rai «Telecamere» (la cui registrazione veniva poi mandata in onda su Rai 3, come da programma, il 21 marzo successivo alle ore 12 e replicata in pari data alle ore 24); dichiarazioni successivamente considerate diffamatorie dall'onorevole Oliviero Diliberto, che ha quindi presentato atto di citazione in sede civile per risarcimento dei danni (13 aprile 2004) e successivamente querela in sede penale per diffamazione (27 aprile 2004).

Precisa che la fattispecie odierna (attinente al profilo penale della vicenda) concerne la costituzione in giudizio nel conflitto di attribuzione, dichiarato preliminarmente ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 313 del 2011 e promosso dalla Corte di Cassazione, V sezione penale (con ordinanza n. 1221 del 13 maggio 2011) nei confronti del Senato della Repubblica, con riferimento alla deliberazione adottata il 22 luglio 2009 con la quale venivano accolte le conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, dichiarando il carattere ministeriale dei reati contestati al senatore Castelli e la sussistenza, in ordine ai medesimi, della finalità di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Infatti, a seguito di tale deliberazione il Tribunale penale di Roma (con sentenza n. 9019 del 2008, depositata il 6 novembre 2009) ha assolto lo stesso senatore Castelli dai reati di ingiuria e di diffamazione relativi alla fattispecie *de qua*, «perché non punibile trattandosi di opinioni espresse per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo». Tale sentenza è stata poi impugnata direttamente davanti alla Corte di Cassazione dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma per violazione dell'articolo 96 della Costituzione, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dello stesso articolo 134 della Costituzione.

Secondo la Corte di Cassazione – che al riguardo cita anche la propria giurisprudenza (v. sez. VI, sentenza n. 10130 del 2011), il potere di negare l'autorizzazione a procedere è previsto «soltanto nel caso di reato avente natura ministeriale, cioè commesso nell'esercizio di tali funzioni. La presupposta valutazione sulla natura ministeriale del reato ipotizzato a carico del ministro, ossia la qualificazione della condotta come commessa *nell'esercizio delle sue funzioni*, ai fini del processo, rientra nei poteri esclusivi dell'autorità giudiziaria procedente e non del Parlamento».

Viene altresì richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009, secondo la quale, «nel caso in cui il Tribunale dei ministri abbia espresso la propria determinazione escludendo la natura ministeriale del reato oggetto di indagini, la Camera competente, ove non condivide, ha solo la possibilità di sollevare il conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'art. 96 Cost.». Pertanto, semmai avrebbe dovuto essere promosso conflitto di attribuzione da parte del Senato nei riguardi del provvedimento del Collegio per i reati ministeriali di Roma, assunto in data 13 dicembre 2004, che aveva comunque declinato la propria competenza rilevando come i fatti contestati al senatore Castelli integrassero ipotesi di reati comuni.

Ricorda infine che, nei riguardi dell'analoga procedura seguita dalla Camera dei deputati in ordine ad una fattispecie riguardante il ministro Matteoli, è attualmente pendente davanti alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzione (dichiarato ammissibile dalla Corte con ordinanza n. 211 del 2010), con riferimento al quale le Camere hanno già deciso di costituirsi in giudizio (v. seduta del Senato del 20 luglio 2010 e seduta della Camera del 30 luglio 2010).

Si apre quindi la discussione nel corso della quale prendono la parola i senatori SARRO (*PdL*), MAZZATORTA (*LNP*), LI GOTTI (*IdV*) e SANNA (*PD*).

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone ai voti la proposta di riferire all'Assemblea in senso favorevole alla costituzione in giudizio del Senato nel conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte di Cassazione

La Giunta approva a maggioranza la proposta messa ai voti dal Presidente.

VERIFICA DEI POTERI

Esame degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011 in materia di incompatibilità

Il Presidente FOLLINI ricorda che la Giunta nella seduta del 7 dicembre scorso ha respinto a maggioranza la proposta – adottata pure a maggioranza dal Comitato incaricato di svolgere l'istruttoria sulle cariche rivestite dai senatori – di procedere all'audizione di esperti in materia di diritto costituzionale.

Il senatore BALBONI (*PdL*) ritiene che una sentenza additiva della Corte Costituzionale non possa intervenire sui rapporti in essere – modificando una decisione della Giunta passata in giudicato –, ma soltanto su vicende successive o comunque non ancora valutate dalla Giunta stessa.

Il senatore Stancanelli, del resto, si è dimesso per evitare di essere dichiarato decaduto come sindaco a seguito dell'azione popolare intentata nei suoi confronti. La Giunta, dunque, deve esprimersi nel senso che la sentenza della Corte costituzionale in materia di incompatibilità non può avere effetti sulla condizione dei senatori Azzollini e Nespoli. Per quanto riguarda invece i presidenti di provincia, cioè una tipologia di carica cui la sentenza anzidetta non fa alcun cenno, saranno necessari altri approfondimenti.

Secondo il senatore SANNA (*PD*) la pronuncia della Corte supera le argomentazioni che fondano la giurisprudenza parlamentare inaugurata nel 2002 – quando fu capovolto il principio della trasformazione delle cause di ineleggibilità sopravvenute in cause di incompatibilità – e ribadita anche nella corrente legislatura con decisioni assunte a maggioranza. La giurisprudenza parlamentare, già modificata in quell'occasione, deve mutare nuovamente e tornare alle valutazioni originarie della Giunta assumendo una posizione costituzionalmente orientata. Se la Giunta del Senato – le cui decisioni, peraltro, sono di natura amministrativa e non giurisdizionale – non accertasse anche nei casi in esame l'incompatibilità fra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, ne deriverebbe un contrasto con la decisione assunta nei giorni scorsi dalla Camera dei deputati, con inevitabile caduta di credibilità del Parlamento di fronte all'opinione pubblica. Per questi motivi il Gruppo del Pd non parteciperà a un'eventuale votazione che ponesse il Senato in difformità con la sentenza della Corte costituzionale.

Il senatore SARRO (*PdL*) condivide le argomentazioni svolte dal senatore Balboni. La Corte di Cassazione, sezioni unite civili, con la sentenza n. 9151 del 2008 ha precisato che gli atti adottati dalla Giunta hanno natura giurisdizionale. Nella fattispecie in esame la Giunta, affrontando più volte la questione, si è espressa sulla base della normativa allora vigente e con pronunce di carattere definitivo che rientrano pertanto nell'ambito indicato dalla Cassazione; aderendo alla tesi contraria si attribuirebbe alla sentenza della Corte un anomalo effetto retroattivo, applicato a situazioni giuridicamente definite, e si lederebbe la dignità del Parlamento.

Il senatore MAZZATORTA (*LNP*) osserva che la sentenza n. 277 della Corte costituzionale è intervenuta in una materia coperta dalla riserva di legge e dunque richiedeva un atteggiamento di prudenza rispettoso dell'autonomia del Parlamento. Tale sentenza non può avere un effetto retroattivo ma spetta al Parlamento intervenire sui rapporti in essere secondo principi di ragionevolezza e buon senso. È anzi auspicabile che il Senato, eletto su base regionale, valuti l'opportunità di favorire un'osmosi fra le cariche rivestite in enti territoriali locali e quelle a carattere nazionale.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) ritiene che la Giunta debba prendere atto dell'incompatibilità fra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20 mila abitanti, restituendo coerenza al sistema delle ineleggibilità dei parlamentari. La pronuncia della Corte ha introdotto nell'ordinamento una specifica norma e non può valere la considerazione che si è in presenza di diritti acquisiti o di aspettative legittime, perché la Giunta decide sempre allo stato degli atti.

Secondo il senatore CASSON (*PD*) la pronuncia della Corte introduce nell'ordinamento una specifica norma, che colma doverosamente una lacuna normativa. La sentenza della Corte di Cassazione citata dal senatore Sarro non si applica alla fattispecie in esame, dove non si è in presenza di una sentenza passata in giudicato ma di una decisione assunta dalla Giunta allo stato degli atti. Non vi può essere conflitto fra il Parlamento e la Corte costituzionale, che è sempre giudice di ultima istanza e la cui sentenza deve fornire alle Camere la necessaria base interpretativa per intervenire.

Il PRESIDENTE ricorda che il disegno di legge A.S. n. 1630 prevede l'incompatibilità fra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20 mila abitanti, riprendendo una giurisprudenza della Giunta modificata solo nel 2002. Le considerazioni ivi contenute valgono a maggior ragione dopo la sentenza n. 277 della Corte costituzionale, che ha delineato un perimetro all'interno del quale deve muoversi la Giunta del Senato e alla quale ha già dato seguito la Giunta della Camera dei deputati, accertando quasi all'unanimità l'incompatibilità fra le due cariche anzidette. Una eventuale votazione che si ponesse in contrasto con questo percorso creerebbe una contraddizione fra le posizioni delle due Camere, colpirebbe la sensibilità dell'opinione pubblica, già acuta sul punto, e aprirebbe una ferita istituzionale fra i diversi schieramenti presenti in Giunta. In quel caso egli uscirebbe dall'Aula e non parteciperebbe al voto.

Il senatore SARO (*PdL*), nel concordare con il senatore Balboni, sottolinea la complessità e la delicatezza della questione, che rappresenta uno snodo politico significativo. La proposta sostenuta dalla sua parte politica, infatti, non intende rappresentare un elemento di rottura con altre forze politiche bensì porre le basi per affrontare in un clima di dialogo il tema delle ineleggibilità dei parlamentari e ricercare nuove soluzioni legislative che non mortifichino il Parlamento, ma restituiscano ad esso legittimità e orgoglio.

Il senatore SANNA (*PD*) ribadisce che i senatori del Gruppo del Pd abbandoneranno l'Aula.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) dichiara che anche i senatori dell'Italia dei Valori usciranno dall'Aula e non prenderanno parte alla votazione.

Il senatore MAZZATORTA (*LNP*) osserva che la decisione che verrà assunta sarà molto ponderata, anche perché la Giunta vi ha dedicato ben sei sedute.

Il PRESIDENTE invita il Vice presidente Balboni ad assumere la presidenza ed esce dall'Aula.

La Giunta approva a maggioranza la proposta del senatore Balboni di non estendere anche alle fattispecie su cui la Giunta si è già pronunciata – vale a dire la situazione dei senatori Azzollini e Nespoli – gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011 in materia di incompatibilità.

La seduta termina alle ore 13,50.

DIFESA (4^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 42

Presidenza del Presidente
CANTONI

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 8,50

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

256^a Seduta

Presidenza del Presidente
CANTONI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ispettore nazionale del Corpo militare della Croce rossa italiana, maggior generale Gabriele Lupini, accompagnato dall'aiutante di campo, maggior commissario Massimo Cipullo.

La seduta inizia alle ore 8,55.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente CANTONI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione del-

l'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato aveva fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

In assenza di osservazioni contrarie, tale forma di pubblicità sarà dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Così resta stabilito.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riordino del Corpo militare della Croce rossa italiana: audizione dell'Ispettore nazionale del Corpo militare della Croce rossa italiana

Il generale LUPINI osserva innanzitutto che la Croce rossa italiana, in virtù delle convenzioni internazionali ed in forza delle leggi nazionali per il funzionamento dei suoi servizi, dispone, per l'assolvimento dei compiti di emergenza del tempo di pace, di guerra o di grave crisi internazionale, di un Corpo militare ausiliario delle Forze armate. Il Corpo ha accompagnato praticamente tutte le fasi storiche della Nazione dalla sua unità ad oggi, è stato sempre presente al servizio delle istituzioni ed a favore dei bisognosi ed esplica le proprie attività istituzionali sia in tempo di guerra che in tempo di pace.

In particolare, in tempo di guerra provvede all'assistenza, allo sgombero e alla cura dei feriti e delle vittime, tanto civili quanto militari, organizza ed esegue misure di difesa sanitaria antiaerea, disimpegna il servizio di ricerca e assistenza dei prigionieri di guerra, degli internati, dei dispersi, dei profughi, dei deportati e dei rifugiati e svolge attività di assistenza sanitaria in relazione alla difesa civile. In tempo di pace, invece, provvede al mantenimento e alla gestione dei centri di mobilitazione e delle basi logistiche, cura la custodia e il mantenimento delle dotazioni sanitarie ed all'addestramento del proprio personale, si occupa della diffusione del diritto internazionale umanitario e delle norme di pronto soccorso sanitario tra il personale delle Forze armate, concorre al servizio di assistenza sanitaria nel caso di grandi manifestazioni ed eventi, nonché per esercitazioni militari ed è impiegato in caso di calamità naturali o disastri con funzioni di protezione civile. In guerra come in pace, infine, nello svolgere le funzioni di soccorso sanitario di massa, opera attraverso l'impiego di reparti, unità e formazioni campali, raggruppamenti e gruppi sanitari mobili, ospedali da campo attendati e baraccati, treni ospedali, posti di soccorso attendati ed accantonabili, reparti di soccorso motorizzati.

Procede quindi ad illustrare l'organizzazione dell'ente, rilevando che, attualmente, il Corpo militare è organizzato territorialmente in un ispettorato nazionale sito in Roma ed 11 centri di mobilitazione (a Torino, Milano, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari), in nuclei arruolamento e attività promozionale a livello locale (N.A.A.Pro.), in centri operativi deposito addestramento militare

(C.O.D.A.M.) ed in formazioni sanitarie campali, compresi i nuclei operativi di pronto impiego (N.O.P.I.).

Gli appartenenti al Corpo, ad esclusione del personale dell'assistenza spirituale, sono militari e quindi sottoposti alle norme della disciplina militare e dei codici penali militari. In particolare, vi sono un contingente di personale in servizio continuativo, richiamato in servizio ed un serbatoio di personale in congedo arruolato su base volontaria e altamente specializzato (medici, odontoiatri, psicologi, chimici-farmacisti, commissari, contabili, infermieri e soccorritori). Gli iscritti nei ruoli in congedo del Corpo sono circa 20.000, richiamabili per addestramento e impieghi operativi o amministrativi, in occasione delle molteplici esigenze istituzionali. Ordinariamente gran parte del personale è in posizione di congedo ed è richiamato in servizio attivo, con precetto, al verificarsi di particolari emergenze nazionali o estere, ovvero per formazione e addestramento, mentre il contingente di personale militare in servizio continuativo, che rappresenta circa il 4 per cento del totale della forza disponibile, è preposto ad assicurare sia la gestione delle unità centrale e territoriali che a supportare, su tutto il territorio nazionale, le molteplici attività della Croce rossa italiana nonché degli enti militari e civili richiedenti. Il personale in servizio continuativo, assunto a tempo indeterminato, è poi profondamente radicato nella struttura organizzativa dell'ente di cui costituisce un elemento fondamentale, oltre che per i servizi ausiliari delle Forze armate anche per l'attività amministrativa e per i servizi in ambito socio-sanitario somministrati sia come attività istituzionale sia in regime convenzionale. Per quanto attiene, inoltre, ai profili di operatività il Corpo, per l'espletamento dei servizi istituzionali connessi all'ausiliarità alle Forze armate, dispone di una serie di unità sanitarie campali e mezzi di livello tecnologicamente elevato in rapporto agli standard richiesti per i moderni impieghi operativi nei vari teatri.

Con riferimento alle funzioni ed ai rapporti nell'Ente Croce rossa italiana, precisa che, ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del vigente regolamento di organizzazione e di funzionamento della Croce rossa, l'Ispettorato nazionale del Corpo militare è una struttura che opera in ambiti riservati dalla legge ed in modo integrato con la struttura organizzativa dell'associazione, ferme restando le competenze del Direttore generale. L'articolo 20 dello stesso regolamento prevede poi che l'Ispettore nazionale, nell'ambito delle funzioni ausiliarie, eserciti le proprie funzioni con ampia autonomia, e risponda, nei limiti previsti dalla legge, direttamente al Presidente nazionale.

Per quanto attiene, infine, agli aspetti contabili e finanziari, osserva che, alla luce della normativa vigente, il bilancio della Croce rossa è unico e la predisposizione, sia di quello di previsione che del consuntivo, ricade sotto le competenze del Direttore generale dell'Ente. Per ciò che specificatamente attiene la gestione dei fondi derivanti dal contributo ordinario del ministero della Difesa, essi devono rimanere vincolati alla preparazione del personale, dei materiali e delle strutture di pertinenza dei Corpi ausiliari delle Forze armate, al fine di assicurare costantemente l'effi-

cienza dei relativi servizi in qualsiasi circostanza, ed al riguardo giova richiamare l'articolo 11, comma 2, lettera e) del regolamento di organizzazione e di funzionamento della Croce rossa italiana (sottoposto all'approvazione dei Ministeri vigilanti nonché al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri), che prevede, tra le competenze dell'Ispettore nazionale del Corpo militare, la proposizione al Presidente nazionale di un piano annuale relativo all'acquisto di beni e servizi e forniture finanziati con fondi del ministero della Difesa e finalizzati all'organizzazione delle funzioni ausiliarie attribuite al Corpo militare. In ragione di ciò, le competenze attribuite al vertice del Corpo militare nella sfera finanziaria attengono esclusivamente alla pianificazione delle spese nell'ambito dei relativi capitoli di pertinenza.

Esaurita la trattazione di carattere generale, l'oratore procede alla disamina specifica dei contenuti dell'atto del Governo n. 424, contenente lo schema del decreto delegato sulla base della legge n. 183 del 2010 sulla riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa, precisando innanzitutto che le sue considerazioni non potranno che conformarsi all'espressa previsione contenuta nella citata legge delega (articolo 2, comma 2), che prevede, esclusivamente per la Croce rossa, il coinvolgimento del Ministero della difesa.

Osserva quindi, nel dettaglio, che la norma riguardante il Corpo militare (articolo 4) risulta giunta ad una formulazione sostanzialmente mutata rispetto alla stesura originaria –molto meno penalizzante- sulla quale, invece, sembrava essersi già pronunciato il ministero della Difesa. La parola «ruolo» (precedentemente prevista), è stata infatti sostituita con la parola «contingente», dicitura, quest'ultima, che, certamente, non soddisfa gli appartenenti al Corpo, atteso che, con la contestuale soppressione del ruolo attualmente esistente per effetto della legge 730 del 1986, un numero di militari della Croce rossa che oggi vi appartengono – ancorché ad esaurimento – andrebbero a registrare una diminuzione di garanzie nel loro rapporto di lavoro con l'amministrazione (dalla quale dipendono da circa 30 anni, durante i quali, peraltro, hanno dovuto spesso intraprendere iniziative legali per tentare di vedersi riconosciuti dei diritti che paritetiche categorie di lavoratori con le stelletto si vedono normalmente riconosciuti per effetto di cadenzate emanazioni normative). Inoltre, non può essere trascurata la delicatissima e angosciata situazione di circa 350 dipendenti militari che, a fronte della nuova formulazione della norma in argomento, non risultando più all'interno del contingente (prim'ancora ruolo) ad esaurimento (previsto per altre circa 850 unità con rapporto di lavoro a tempo indeterminato), sarebbero esposti – dopo periodi di servizio in alcuni casi di oltre 10 anni – a gravi incertezze di lavoro, in quanto il loro rapporto a tempo determinalo potrebbe interrompersi improvvisamente, a fronte di possibili cessazioni di regimi convenzionali o altri problemi di carattere finanziario che potrebbero investire l'Ente a seguito delle mutazioni giuridiche ed organizzative dello stesso. Tale tipologia di personale, in ragione dello *status* militare rivestito, appare pertanto particolarmente esposta sotto il profilo della stabilità lavorativa, anche perché non beneficia

della possibilità di essere tutelata a livello sindacale né prende parte alla fase della concertazione derivante dal processo di formazione normativa dei provvedimenti contrattuali degli altri militari.

In base a quanto poc'anzi rilevato, sarebbe pertanto – a suo avviso – opportuno valutare la possibilità di reintrodurre nella norma prima citata la parola «ruolo» al posto della parola «contingente» e di reinserire le 350 unità nel ruolo ove è stata prevista la presenza della totalità del personale militare in servizio nella Croce rossa.

Da un punto di vista più ampio, osserva inoltre che la norma presa in considerazione sembra comportare una vera e propria chiusura, nel giro di pochi anni, del Corpo prevedendo un solo contingente ad esaurimento senza alcuna alimentazione. Anni che sarebbero peraltro caratterizzati da un sempre maggiore decremento di risorse umane (per evidenti ragioni anagrafiche) comportando, a suo avviso, un contenimento della spesa esclusivamente nel breve termine e, per contro, un depauperamento delle strutture. Pur nella consapevolezza delle motivazioni di bilancio che hanno portato a considerare la prospettiva di esaurimento, ritiene pertanto doveroso segnalare che, in assenza di una benché minima alimentazione di personale effettivo, la responsabilità di una scelta così restrittiva come quella attuale comporterebbe seri interrogativi a fronte dei problemi gestionali conseguenti.

Conclude auspicando un impegno istituzionale finalizzato ad un prossimo intervento normativo attraverso il quale si possa giungere finalmente all'introduzione di una disciplina organica del personale in servizio nel Corpo militare della Croce rossa.

Il senatore TORRI (*LNP*) esprime profonda preoccupazione per le vicende che interessano il Corpo militare della Croce rossa, che verrà sostanzialmente eliminato e che sconta anni di cattiva gestione e di tutele inefficaci.

L'atto del Governo n. 424, nel riorganizzare, nell'ambito del più generale riordino della Croce rossa italiana, il Corpo militare come contingente ad esaurimento provocherà infatti la perdita di un importante patrimonio professionale (come dimostrato dal ruolo rivestito sia in ambito internazionale che nazionale), senza che da ciò derivino significativi risparmi sui conti pubblici.

Dopo aver lamentato l'ingiustificata assenza della relatrice sull'atto del Governo in questione all'odierna procedura informativa, conclude auspicando, a nome della propria parte politica, interventi risolutivi a favore del Corpo militare della Croce rossa, osservando tuttavia che l'attuale contesto appare, purtroppo, decisamente sfavorevole.

La senatrice AMATI (*PD*) osserva che l'*iter* parlamentare dello schema di decreto legislativo di cui all'atto del Governo n. 424 appare particolarmente analitico, come dimostrato dallo svolgimento, presso la Commissione di merito, di una specifica indagine conoscitiva sulla Croce

rossa italiana. Del pari, lo stesso Gruppo del Partito Democratico ha avviato una profonda riflessione sul tema.

Conclude osservando che le preoccupazioni manifestate dal generale Lupini appaiono degne di considerazione, considerata anche la valenza del lavoro svolto dal Corpo militare della Croce rossa.

Il senatore DEL VECCHIO (*PD*) osserva che, per inquadrare correttamente la problematica inerente alla posizione dei 350 militari del Corpo a tempo determinato, sarebbe opportuno conoscere se il servizio da essi prestato sia continuativo ovvero saltuario.

Tenuto conto dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, il presidente CANTONI propone infine di rinviare a prossima seduta il seguito della procedura informativa.

La Commissione delibera in tal senso.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

SULLA PUBBLICAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DAL GENERALE LUPINI NELL'ODIERNA SEDUTA

Con riferimento alla documentazione depositata dal generale Lupini nel corso dell'odierna audizione, il presidente CANTONI informa che essa potrà essere pubblicata sul sito *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,25.

BILANCIO (5^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria**626^a Seduta***Presidenza del Presidente*
AZZOLLINI*La seduta inizia alle ore 15,15.**IN SEDE CONSULTIVA*

(3066) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere all'Assemblea. Esame. Parere non ostativo)

Il senatore LUSI (*PD*), in sostituzione del relatore Tancredi, illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che non vi sono osservazioni da formulare sui profili di copertura, mentre si rinvia alle osservazioni della nota di lettura n. 115 del Servizio del bilancio in relazione agli aspetti relativi alla quantificazione degli oneri.

Propone, pertanto, l'approvazione di un parere non ostativo.

Il senatore VACCARI (*LNP*) fa presente che l'assenza di profili problematici relativi alla copertura è dovuta al fatto che la parte prevalente degli effetti correttivi della manovra risulta associata a misure di incremento della pressione fiscale.

Il presidente AZZOLLINI, verificata la presenza del prescritto numero legale, mette in votazione la proposta di parere non ostativo, formulata dal senatore Lusi, che risulta approvata.

La seduta termina alle ore 15,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria

315^a Seduta

Presidenza del Presidente
BALDASSARRI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Victor Uckmar.

La seduta inizia alle ore 14,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente BALDASSARRI fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale: audizione di esperti

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 15 dicembre scorso.

Il presidente BALDASSARRI introduce l'odierna audizione.

Dopo aver richiamato l'attenzione sul progressivo deterioramento del sistema tributario italiano nell'ultimo ventennio, il professor UCKMAR esprime alcune considerazioni in merito alla centralità politica e sociale che in ogni epoca storica ha contraddistinto l'ambito fiscale. In relazione all'odierna situazione italiana, si sofferma sui dati fortemente negativi rilevati da studi internazionali, che hanno riscontro nella quasi totale assenza di investimenti produttivi dall'estero in ragione anche dei difetti del sistema tributario. Dopo aver rilevato la dimensione abnorme della pressione fiscale gravante sui redditi dichiarati, formula alcune ipotesi di riforma, quali l'inserimento nella dichiarazione dei redditi dei cespiti tassati già alla fonte, la tassazione in capo ai soci allo scopo di fare emergere i redditi resi occulti per mezzo di società di comodo, la trasparenza dei livelli di reddito e la riduzione dei margini di incertezza dell'ordinamento. A tale proposito fa riferimento all'operato di un gruppo di studio costituito da docenti universitari e orientato alla redazione di un progetto di codificazione della materia, in collegamento con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Quali ulteriori elementi critici rileva la confusione tra i livelli normativi europeo, nazionale e subnazionale e le incertezze nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di Cassazione. Nota peraltro come gli orientamenti della Cassazione abbiano negli ultimi anni contribuito a determinare un ampliamento degli spazi per il ricorso alla nozione di abuso del diritto da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si sofferma poi sull'esigenza di approntare strumenti volti alla tracciabilità delle attività finanziarie, così da contribuire alla maggiore trasparenza di un settore, quale quello della finanza derivata, contraddistinto da eccessive aree di opacità. Per quanto riguarda l'ambito della giustizia tributaria auspica riforme tese alla costituzione di un corpo di magistrati altamente specializzato. In merito al problema dell'evasione fiscale osserva l'importanza della dimensione dell'etica collettiva, ritenendo che gli interventi repressivi non debbano avere quale obiettivo prioritario le attività economiche di minore dimensione. Conclude formulando l'auspicio di un superamento della rigidità normativa che condiziona la gestione finanziaria degli enti locali, quale aspetto rilevante di finanza pubblica.

Il presidente BALDASSARRI, esprime apprezzamento per la relazione svolta.

Ha poi la parola la senatrice BONFRISCO (*PdL*), la quale pone un quesito circa l'opportunità o meno di una maggiore integrazione tra la Guardia di finanza e l'amministrazione finanziaria, proposta da alcuni nel corso delle precedenti audizioni.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*) esprime alcune considerazioni sull'effetto disincentivante sugli investimenti dell'incertezza nell'applicazione delle norme e delle distorsioni nell'attività di repressione dell'evasione, alle quali è connesso il ricorso alla nozione di abuso del diritto. Dopo

aver richiamato l'attenzione sull'urgenza di intensificare i controlli sull'area delle piccole attività commerciali e artigianali, esprime dubbi circa la reale efficacia della disponibilità di grandi masse di dati sui movimenti propri dei diversi operatori.

Il senatore MUSI (*PD*) lamenta le distorsioni cagionate dalla continua sedimentazione di disposizioni in materia tributaria, specie riguardo all'effettiva sussistenza di ragioni economiche idonee a giustificare la permanenza di agevolazioni introdotte negli scorsi decenni. Ritiene pertanto necessario provvedere ad un'opera di codificazione. Oltre a soffermarsi sull'importanza di attuare una completa integrazione tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni fiscali, pone un quesito in ordine all'opportunità degli strumenti di conflitto tra interessi e di tracciabilità.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) manifesta il proprio apprezzamento riguardo all'attenzione posta dall'audit, nella sua relazione, al tema del controllo dei mercati finanziari. Essi, a suo giudizio, costituiscono ormai un fattore di destabilizzazione degli stessi regimi democratici, anche a causa della subordinazione dei governi al potere della finanza. Richiama poi l'attenzione sui rischi connessi agli investimenti in derivati compiuti dalla maggioranza degli enti previdenziali. Chiede infine ragguagli circa l'opportunità di misure volte alla tassazione delle transazioni finanziarie e al contrasto delle frodi fiscali del settore bancario, nonché sulla possibilità di consentire alle famiglie di detrarre le spese sostenute per bisogni domestici, al fine di realizzare un contrasto di interesse con i fornitori di beni e servizi.

Interviene nuovamente la senatrice BONFRISCO (*PdL*), rilevando l'influenza di grandi banche d'affari nella scelta di ricorrere agli strumenti derivati per la ristrutturazione finanziaria di diverse casse di previdenza.

Ha quindi la parola il professor UCKMAR, il quale osserva la congruità della separazione tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza. Ribadisce quindi che l'incertezza nell'interpretazione delle disposizioni vigenti è il maggior fattore di ostacolo all'investimento delle imprese in Italia e mette in evidenza la rilevanza di una rapida conclusione di convenzioni contro la doppia imposizione con numerosi Stati. Dopo aver rilevato che il ricorso alla categoria dell'abuso del diritto pare essere radicata nei criteri di valutazione propri della giurisprudenza, si sofferma sulla necessità di adeguare la formazione degli specialisti nella materia tributaria, nel senso di integrare gli studi giuridici con un'approfondita preparazione economico-contabile. Nota poi come sia universalmente riconosciuta l'importanza della codificazione tributaria e come il tema delle agevolazioni a favore delle imprese sia tema di dibattito anche in altri Paesi, come gli Stati Uniti. Specifica inoltre che il settore bancario non è di per sé particolarmente incline a comportamenti scorretti in materia tributaria, mentre è attuale il problema della mancanza di trasparenza relativamente ai movi-

menti finanziari riconducibili a società aventi spesso sede nelle Isole Cayman, anche in considerazione dei rischi connessi a numerosi strumenti derivati oggetti scambio.

Il PRESIDENTE ringrazia l'audito e lo congeda, dichiarando chiusa l'audizione. Avverte quindi che la documentazione consegnata dal professor Uckmar sarà resa disponibile nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il presidente BALDASSARRI comunica che la seduta già convocata per domani, giovedì 22 dicembre, alle ore 14,30 non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,55.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria

348^a Seduta

Presidenza del Presidente
GRILLO

Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e per i trasporti Improta.

La seduta inizia alle ore 8,50.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di contratto di programma 2007-2009 tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed ENAV S.p.A. (n. 429)

(Parere al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 21 dicembre 1996, n. 665. Esame e rinvio)

Il relatore BALDINI (*PdL*) illustra il contenuto del provvedimento in esame, ricordando che in base all'articolo 9 della legge n. 665 del 1996, i due strumenti regolatori a cui è rimessa la disciplina dei rapporti intercorrenti tra ENAV e lo Stato sono il contratto di servizio ed il contratto di programma.

In particolare, il contratto di programma ha durata triennale ed è stipulato dal presidente dell'Ente, previa delibera del Consiglio di amministrazione, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della difesa.

Il contratto di programma: regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, anche di rilevanza sociale o comunque resi in condizione di non remunerazione dei costi, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce gli obiettivi e gli *standard*, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli inve-

stimenti, ed ai rispettivi costi; prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza.

Sullo schema di contratto di programma è richiesto il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari, che devono esprimerlo nel termine di trenta giorni dalla richiesta, allo scadere del quale lo schema si intende favorevolmente valutato.

Ricorda che la 4^a Commissione ha formulato osservazioni non ostative sull'atto in esame, che riguarda il triennio 2007-2009, rilevando tuttavia che il sensibile ritardo verificatosi nella fase istruttoria a causa dell'approfondito confronto avutosi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la società ENAV S.p.A. potrebbe condizionare la corretta esecuzione del contratto, con particolare riferimento ai profili economico-finanziari.

La 5^a Commissione non ha invece inserito il provvedimento in esame all'ordine del giorno di questa settimana, né potrà farlo in tempo utile per rendere le osservazioni entro il termine assegnatole, a causa dell'imminente sospensione dei lavori.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) critica fortemente il ritardo con cui l'atto in questione, recante il contratto di programma 2007-2009, è stato sottoposto al Parlamento.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*) si associa alle critiche formulate dal senatore Vimercati e sottolinea l'opportunità di effettuare un approfondimento su come le materie oggetto del contratto di programma siano state gestite da ENAV nel triennio 2007-2009.

Il sottosegretario IMPROTA afferma che la tempistica di presentazione dell'atto è stata determinata dalla volontà del Ministero dell'economia e delle finanze, durante il Governo precedente, di valutare approfonditamente tutti i provvedimenti che potessero avere un impatto sulla spesa pubblica.

Nel merito, evidenzia che il contratto di programma in esame si contraddistingue per aver abbandonato il sistema del recupero dei costi a piè di lista, in favore di un sistema che prevede misure di efficientamento e un tetto ai costi, il cosiddetto *cost cap*.

Il senatore RANUCCI (*PD*) chiede se siano state effettuate verifiche sul contratto di programma in esame, alla luce delle vicende che hanno segnato la vita dell'ENAV negli ultimi mesi.

Il senatore SIRCANA (*PD*) osserva che se il contratto di programma con le nuove caratteristiche illustrate dal rappresentante del Governo fosse stato approvato in tempi più rapidi, forse le vicende a cui ha fatto riferimento il senatore Ranucci non si sarebbero verificate.

Il seguito dell'esame è rinviato.

*ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA***Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e che abroga la decisione n. 1336/97/CE (n. COM (2011) 657 definitivo)**

(Esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà e rinvio)

Il relatore BUTTI (*PdL*) riferisce che la proposta di regolamento in esame – che abroga la decisione n. 1336/1997/CE – stabilisce gli orientamenti per l'individuazione di progetti di interesse comune finalizzati allo sviluppo, all'attuazione, alla diffusione, all'interconnessione e all'interoperabilità delle reti transeuropee di telecomunicazioni che potranno ricevere un sostegno a norma del regolamento istitutivo del «Meccanismo per collegare l'Europa» (COM(2011) 665), anch'esso all'esame dell'8ª Commissione.

Mentre l'articolo 2 del provvedimento in esame illustra gli obiettivi dei progetti di interesse comune, l'articolo 4 individua le seguenti priorità: diffusione di reti a banda larga superveloci che garantiscano una velocità di trasmissione dei dati non inferiore a 100 Mb; diffusione di reti a banda larga per collegare regioni insulari, prive di accesso al mare e periferiche alle regioni centrali dell'Unione, garantendo che in dette regioni le velocità di trasmissione dei dati siano sufficienti a permettere una connettività di banda larga non inferiore a 30 Mb; sostegno a piattaforme di servizi essenziali nel settore delle infrastrutture di servizi digitali; azioni che consentano di realizzare sinergie e interoperabilità fra diversi progetti di interesse comune nel campo delle telecomunicazioni, fra progetti di interesse comune relativi ad infrastrutture di tipi diversi, compresi i trasporti e l'energia, fra progetti di interesse comune nel campo delle telecomunicazioni e progetti sostenuti dai fondi strutturali e di coesione, nonché pertinenti infrastrutture di ricerca.

Nell'allegato alla proposta sono individuati progetti di interesse comune per la diffusione delle reti a banda larga e delle infrastrutture di servizi digitali, che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2.

Ai sensi dell'articolo 5, le azioni che contribuiscono ai progetti di interesse comune sono ammesse a fruire del sostegno finanziario dell'Unione europea alle condizioni e mediante gli strumenti esistenti a norma del suddetto regolamento che istituisce il Meccanismo per collegare l'Europa. Il sostegno finanziario è erogato conformemente alle pertinenti regole e procedure adottate dall'Unione e in base alle priorità di finanziamento e alle risorse disponibili.

Il medesimo articolo 5 conferisce inoltre alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare la descrizione dei progetti di interesse comune di cui all'allegato, inserire nell'allegato nuovi progetti di interesse comune o ritirare dall'allegato progetti di interesse comune obsoleti.

L'articolo 6 prevede forme di cooperazione dell'Unione europea con paesi terzi e con organizzazioni internazionali, mentre l'articolo 7 disciplina lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione in merito ai progressi compiuti nell'attuazione degli orientamenti in esame.

La Commissione europea è assistita da un gruppo di esperti, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, per il monitoraggio dell'attuazione degli orientamenti, per l'assistenza alla programmazione delle strategie nazionali per l'*internet* ad alta velocità e alla mappatura delle infrastrutture e per lo scambio di informazioni. Il gruppo di esperti può anche considerare qualsiasi altro tema relativo allo sviluppo delle reti transeuropee di telecomunicazione.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) considera il provvedimento in esame un importante salto di qualità della legislazione europea volto a dare attuazione all'Agenda digitale europea nell'ambito della strategia Europa 2020.

Dichiara di avere sollecitato in più occasioni il precedente Governo a formulare un'agenda digitale coerente e afferma di non dubitare che il nuovo Governo vorrà farlo in tempi rapidi, anche considerato che il pacchetto di provvedimenti comunitari attualmente all'esame della Commissione è ispirato al rapporto che il professor Monti predispose per la Commissione europea.

Ricorda che l'8^a Commissione sta esaminando alcuni disegni di legge in materia di neutralità della rete, che potrebbero costituire il veicolo utile per elaborare la suddetta agenda digitale, e invita il Governo a discutere con il Parlamento una legge complessiva sulle materie coperte dall'Agenda digitale.

Il senatore BALDINI (*PdL*), ricordato che le società che sono state audite dall'8^a Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo della rete a banda larga non hanno manifestato la necessità di ottenere contributi pubblici, chiede quale sia la posizione del Governo su tale questione e sulle modalità per diffondere maggiormente la banda larga.

Il senatore RANUCCI (*PD*), con riferimento all'intervento del senatore Baldini, osserva che la posizione delle imprese interessate potrebbe essere cambiata a seguito dell'asta delle frequenze.

Il relatore BUTTI (*PdL*) ricorda al Governo che il problema centrale è quello della gestione della infrastrutturazione e che, in assenza di una chiara indicazione da parte del Governo, le regioni si stanno muovendo autonomamente attraverso la realizzazione di iniziative che rischiano di essere disomogenee e eccessivamente dispendiose.

Il sottosegretario IMPROTA afferma che il Governo ritiene strategiche l'agenda digitale e la banda larga e che, in sede di riprogrammazione dei fondi FAS, ha appostato alcune risorse per tali politiche.

Il presidente GRILLO comunica che farà pervenire al Governo la documentazione raccolta nel corso dell'indagine conoscitiva e, segnalato il grave ritardo nella diffusione della banda larga in Italia, ritiene che il Governo dovrebbe muoversi in autonomia, prendendo atto che molte utili iniziative possono essere realizzate anche senza impiego di risorse pubbliche.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,25.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria**296^a Seduta**

Presidenza del Presidente
TOMASSINI

La seduta inizia alle ore 14,35.

*SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA SULLA CROCE ROSSA ITALIANA*

Il presidente TOMASSINI comunica che, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Croce rossa italiana con particolare riguardo ai rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionalmente svolte è stata richiesta e fornita da: Sindacato Nazionale Dipendenti Croce rossa italiana – SINADI, Federazione Indipendente Lavoratori Pubblici – FILP Dipartimento FIALP – Coordinamento Aziendale CRI Coordinamento Nazionale, Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione – UIL Coordinamento Nazionale – CRI, Federazione Indipendente Lavoratori Pubblici – FILP Dipartimento FIALP – Coordinamento Lombardia CRI, CISL FP – Funzione pubblica, documentazione che sarà resa disponibile alla pubblica consultazione sulla pagina web della Commissione.

La Commissione prende atto.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è stata chiesta la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla Croce rossa italiana con particolare riguardo ai rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionalmente svolte: esame del documento conclusivo e rinvio

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE dà la parola ai relatori per l'illustrazione dello schema di documento conclusivo che, predisposto sulla base dei contenuti emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, risulta allegato al resoconto della seduta.

Il relatore SACCOMANNO (*PdL*) rileva una differenza tra quanto inizialmente emerso nel corso dell'indagine conoscitiva circa la grave situazione di gestione anche economico-contabile della Croce rossa italiana ed il quadro invece delineato da ultimo con particolare riferimento all'audizione del Commissario straordinario dell'ente. Si sofferma poi sul tema dell'approvazione dei bilanci, ricordando come si sia registrato un dato di stallo nell'approvazione dei rendiconti affrontato solo da ultimo con la gestione commissariale. Nel corso dell'indagine è emersa una situazione complessiva di incapacità di controllo sulla gestione economica con riferimento agli esercizi finanziari pregressi, emergendo altresì l'assenza di chiarezza sul quadro delle responsabilità rispetto ai dati economico contabili.

Il lavoro della Commissione si è altresì concentrato sul quadro di gestione delle risorse umane dell'ente e del patrimonio, con particolare riferimento agli immobili in gestione all'ente. A tale riguardo si sono profilate criticità con situazioni di mancato impiego o difficoltà di alienazione da parte dell'ente, delineandosi un complessivo stato di incertezza e confusione su tali profili di gestione. In ordine al tema dei bilanci ricorda poi come solo con l'audizione della dottoressa Carone sia stata chiarita la situazione dei rendiconti, residuando comunque profili di criticità su tale tema in ordine al quadro di accertamento delle responsabilità. Elementi di scarsa chiarezza nella gestione di bilancio sono emersi con riferimento non solo alle articolazioni periferiche dell'ente ma anche con riguardo all'amministrazione centrale. Richiama poi il tema dei rapporti tra la componente ausiliare e quella volontaristica dell'ente, da cui è emersa una farraginosità, nonché il dato critico della progressione di carriera con riferimento al corpo militare. In ordine ai fondi attribuiti dal Ministero della difesa, ricorda poi il quadro di non corrispondenza tra la gestione del bilancio e la gestione del finanziamento degli interventi anche su tale profilo.

Si sofferma poi sulle difformità emerse con riferimento alle situazioni delle diverse regioni, richiamando poi le particolari criticità delle regioni

Sicilia e Puglia e ricordando le garanzie fornite dal Commissario straordinario circa le attività di accertamento in atto. In merito alla situazione della regione Lazio ricorda altresì le criticità emerse, soffermandosi sulla questione che ha coinvolto personale non professionalizzato e sul tema della carenza di formazione professionale costante. In tale quadro preoccupante, emerso con riferimento alla situazione dell'ente, l'audizione del Commissario straordinario ha fornito elementi più rassicuranti con particolare riferimento al riordino del bilancio ed economico contabile. Con riguardo a tali sviluppi risulta centrale proseguire il percorso delineato da ultimo nel corso dell'indagine, affermando un ritorno alla gestione ordinaria che deve divenire elemento preponderante, risultando la gestione commissariale per sua natura un evento eccezionale e da non protrarre nel tempo.

Richiama poi il tema della natura giuridica dell'ente ed in particolare l'ibridazione tra natura pubblica e privata che risulta poi fonte di disomogeneità di trattamento del personale, nonché foriera di elementi critici in ordine alla partecipazione a gare e ai profili pubblicistici di controllo. Sul contributo del Ministero della difesa rileva la necessità di una effettiva destinazione alle connesse esigenze di tale componente dell'ente, mentre sulla questione della riduzione dell'organico sottolinea come potrebbe profilarsi un grave problema di sovrapposizione normativa per cui alla riduzione del 40 per cento prevista dallo schema legislativo di riordino potrebbe sommarsi il vincolo di riduzione previsto in via generale dalle manovre finanziarie correttive da ultimo varate: appare opportuno chiarire tale profilo al fine di salvaguardare l'espletamento delle funzioni proprie dell'ente.

Il relatore BOSONE (PD) sottolinea i tempi rapidi in cui si è svolto il lavoro di indagine della Commissione, pur nel notevole numero dei soggetti auditi e delle questioni affrontate. Ricorda come la motivazione iniziale dell'indagine fosse connessa alle incongruenze emerse nelle assegnazione dei servizi di emergenza ed urgenza con particolare riferimento alle regioni Lombardia e Lazio; l'attenzione si è poi incentrata sugli aspetti da riequilibrare con riferimento al rapporto tra Croce rossa italiana, Ministero della difesa e Ministero della salute, al tema dei rapporti tra Comitato centrale e comitati periferici nonché ai contenuti di un percorso di riordino anche con riferimento allo schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 424) proposto in materia ed all'attenzione della Commissione. Rispetto al protrarsi nel tempo della gestione commissariale evidenzia la necessità di superare tale assetto, ricordando come lo statuto adottato dall'ente sia volto a garantire una maggiore trasparenza anche con l'applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001 in materia di responsabilità degli enti anche alla Croce rossa italiana.

Tra le criticità emerse si sofferma sul ruolo del personale militare e sulla destinazione dei fondi del Ministero della difesa, che va affrontato in un'ottica di riordino sia dell'impiego delle risorse sia del ruolo della componente militare nell'ambito della Croce rossa italiana. È necessario ope-

rare altresì una scelta in ordine alla natura dell'ente nelle sue articolazioni, al fine di superare le criticità emerse; rileva su ciò che i contenuti dello schema di decreto legislativo non rispondono in modo coerente ai problemi emersi, risultando invece una discrepanza che è necessario sanare in un'ottica di riordino dell'ente. Dopo aver fatto riferimento al documento da ultimo approvato dalla Corte dei conti in materia di bilanci della Croce rossa italiana, e non ancora reso pubblico, conclude sottolineando come lo schema di documento conclusivo presentato alla Commissione costituisce una proposta volta a dare una forte indicazione sul futuro della Croce rossa italiana per permettere all'ente di proseguire nell'assolvimento sia dei compiti umanitari sia nelle funzioni che si inseriscono nel quadro della tutela della sanità nazionale.

Il PRESIDENTE dichiara quindi aperta la discussione.

Il senatore RIZZI (*LNP*), dopo aver ringraziato il Presidente ed i relatori per il lavoro svolto, sottolinea come la proposta di documento conclusivo riassume il lavoro svolto dalla Commissione, che è risultato estremamente dinamico e conforme a tempi efficienti. Le problematiche riassunte dai relatori fanno emergere la necessità di adottare una diversa metodologia nella gestione delle diverse attività dell'ente, che appaiono differenziate proprio in ragione delle diverse missioni e metodologie gestionali.

Dopo aver richiamato le difficoltà create dal sistema delle convenzioni per il trasporto degli infermi, da cui scaturisce proprio l'indagine, sottolinea come il documento sintetizzi efficacemente le difficoltà di gestione di tale questione, che implicano criticità per le stesse regioni nell'affidamento dei servizi ad altri soggetti privi del necessario *know-how*. Chiede dunque che possa essere garantito un congruo tempo per la disamina dei contenuti dello schema di documento conclusivo rilevando come un'approvazione dello stesso in una fase temporale immediatamente successiva alle festività risulterà congrua affinché il Governo possa tenere conto del lavoro svolto dalla Commissione nel percorso di riordino normativo dell'ente.

Il PRESIDENTE, rilevando come sia emersa da più parti l'esigenza di un approfondimento dei contenuti dello schema di documento conclusivo proposto dai relatori, e considerato altresì la concomitanza dei lavori dell'Assemblea e l'esigenza di valutare la recente relazione della Corte dei conti sui bilanci, propone dunque di garantire un ulteriore approfondimento per la disamina del testo del documento, che si impegna comunque a trasmettere al Presidente del Senato ed al Ministro della salute, fermo restando che si potrà pervenire all'approvazione dello stesso in una fase immediatamente successiva alla ripresa dei lavori della Commissione.

La senatrice GRANAIOLA (*PD*), riservandosi di poter intervenire in una fase successiva della discussione, richiama l'attenzione sulla necessità

di chiarire se siano stati individuati percorsi in ordine alla carenza di formazione del personale per il trasporto in emergenza-urgenza, nonché in ordine al tema di certificazione di qualità che viene richiesto in talune regioni, tra cui la Toscana, per lo svolgimento dei servizi; chiede inoltre che sia chiarito se la Croce rossa italiana abbia potuto accedere al contributo del 5 per mille e se dai bilanci dell'ente risultino le donazioni liberali destinate allo stesso.

Il senatore FOSSON (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) esprime la propria condivisione in ordine alla proposta di prosieguo dei lavori formulata dal Presidente, risultando opportuno approfondire il contenuto del testo, nella salvaguardia della congruità dei tempi per l'approvazione del documento conclusivo.

Il relatore SACCOMANNO (*PdL*), in ordine ai quesiti posti dalla senatrice Granaiola, rileva come il Commissario straordinario ha riconosciuto che il personale impiegato nei servizi richiamati risulta spesso non inizialmente formato, ma occorre tener conto che l'ente Croce rossa risulta a sua volta un *provider* di formazione, anche considerato che le regioni e l'ente hanno stipulato, nel 2003 un accordo, tuttora disatteso, circa percorsi di formazione uniformi sul piano nazionale. Dopo aver chiarito che l'ente non accede al contributo del 5 per mille in ragione della sua natura pubblicitaria, rileva, poi, come i dati relativi alla liberalità possano essere acquisiti dai quadri del bilancio.

Il relatore BOSONE (*PD*) rileva come un intervento sulla natura giuridica dell'ente anche con riferimento alle articolazioni territoriali permetterebbe alle stesse un accesso al contributo del 5 per mille. Sul tema della formazione ricorda come a seconda dei territori si registri un impegno del 118 in tale settore.

Il senatore ASTORE (*Misto-ParDem*), dopo aver sottolineato l'importanza del tema del riordino dell'ente, che implica una riforma normativa in materia, condivide l'opportunità di un approfondimento dei contenuti dello schema di documento conclusivo ai fini di una ulteriore disamina.

Il senatore GUSTAVINO (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), dopo aver ringraziato i relatori per il lavoro svolto si sofferma sulla differenza emersa tra il quadro problematico inizialmente prospettato con riferimento all'ente e il quadro conclusivo profilato dal Commissario straordinario, che appare delineare un approccio di risoluzione di numerose problematiche; tale elemento induce a ritenere che molto lavoro è stato svolto sui diversi profili di criticità, pur residuando ulteriori problemi da risolvere. Il nodo centrale che emerge consiste comunque nel superare il regime di gestione commissariale, con un ritorno ad un regime di gestione ordinario, che costituirebbe il vero segnale di discontinuità rispetto

alla pregressa gestione dell'ente. In ordine ai contenuti dello schema di decreto legislativo, prospetta la necessità che il proseguo del percorso di riforma dell'ente sia valutato proprio alla luce di quanto emerso dai lavori della Commissione e dalle indicazioni contenute nel documento conclusivo che sarà approvato.

La senatrice BIONDELLI (*PD*), riservandosi un ulteriore intervento ad esito di una più approfondita disamina del testo del documento, chiede sia chiarito a quale cifra corrisponda l'importo del trasferimento dello Stato alla Croce rossa italiana, al di là del contributo di circa 11 milioni del Ministero della difesa.

Il relatore SACCOMANNO (*PdL*) evidenzia come il contributo dello Stato sia variabile negli anni e soggetto alla situazione di bilancio.

Il PRESIDENTE assicura che sarà operato un approfondimento sul tema.

Il relatore BOSONE (*PD*) evidenzia come il trasferimento da parte del Ministero della salute sia comunque relativo allo svolgimento di funzioni, non risultando dirimente rispetto alle criticità di gestione dell'ente, mentre appare centrale soffermare l'attenzione sui bilanci da ultimo approvati che occorre siano tempestivamente prodotti.

La senatrice BAIIO (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), nel concordare sulla proposta del Presidente circa un rinvio dell'approvazione del documento conclusivo al fine di salvaguardare le necessarie esigenze di approfondimento, esprime apprezzamento per il prospettato invio anticipato del testo al Presidente del Senato e al Ministro della salute, con la doverosa segnalazione che ciò costituisce un elemento informativo sulle modalità di azione della Commissione, posto che i lavori risultano tuttora in corso di definizione.

Chiede infine chiarimenti sul documento da ultimo approvato dalla Corte dei conti e sui tempi per la relativa pubblicità.

Il relatore SACCOMANNO (*PdL*) rileva come il documento della Corte dei conti sia in fase di pubblicazione al fine di recepire i rilievi emersi in seno alla Corte stessa.

Il senatore GRAMAZIO (*PdL*) ritiene utile comprendere se, all'interno dei bilanci, vi sono riscontri precisi sulle modalità con cui sono state investite le somme che la Croce rossa ha ricavato da una serie di sottoscrizioni siglate in passato per interventi umanitari in aree come Santo Domingo e l'Iraq. Infatti, occorrerebbe riflettere sui dati contabili in modo da risalire alle entrate, ai costi e alle uscite. Infine, ritiene utile acquisire le valutazioni anche della senatrice Garavaglia che in passato ha ricoperto l'incarico di Commissario straordinario dell'ente.

Il PRESIDENTE avverte il senatore Gramazio che la senatrice Garavaglia può partecipare ai lavori della Commissione, nell'ambito della procedura informativa in titolo, al fine di poter esporre tutte le considerazioni che ritiene più utili sulla base dell'esperienza acquisita all'interno della Croce rossa.

Il relatore, senatore SACCOMANNO (*PdL*), in ordine a quanto richiamato dal senatore Gramazio, fa presente che l'entità delle sottoscrizioni e della raccolta fondi vanno senz'altro registrate nei bilanci della Croce rossa, sebbene, sulla base della disamina effettuata, non è emerso alcun riscontro in tal senso.

Il senatore CALABRÒ (*PdL*), a nome della propria parte politica, aderisce alla proposta di rinvio avanzata dal Presidente, precisando che, al termine della fase istruttoria articolata in complesse audizioni, si è fatta comunque chiarezza su molte zone d'ombra che si sono evidenziate nell'attività istruttoria. Ritiene poi fondamentale, al fine di pervenire alle determinazioni conclusive che la Commissione si riserva di assumere, far riferimento alla recente relazione approvata dalla Corte dei conti.

La senatrice BASSOLI (*PD*) precisa che la senatrice Garavaglia ha presentato un documento in merito all'esperienza da lei maturata in qualità di Commissario straordinario della Croce rossa.

Il PRESIDENTE, alla luce di quanto emerso, rinvia quindi il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo alla prima seduta utile alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa per le festività natalizie e di fine anno. Si riserva, quindi, di trasmettere ai commissari, non appena resa pubblica, la recente relazione della Corte dei conti sui bilanci della Croce rossa, nonché un documento che contenga una comparazione, rispetto ai principali Paesi europei, tra i sistemi di Croce rossa esistenti. Si riserva inoltre di inviare il documento elaborato dalla senatrice Garavaglia cui ha fatto cenno la senatrice Bassoli.

Coglie infine l'occasione per rivolgere il proprio apprezzamento nei confronti dei relatori e dei consulenti che, in così breve tempo, hanno messo a disposizione della Commissione uno schema di documento finale che ha il pregio di fare luce in modo innovativo su situazioni critiche risalenti nel tempo.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame del documento conclusivo e dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PROPOSTO
DAI RELATORI SULL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA CROCE ROSSA ITALIANA CON PARTICO-
LARE RIGUARDO AI RAPPORTI CONTRATTUALI
NELL'AMBITO SANITARIO DEL SOCCORSO E
ALLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ
ISTITUZIONALMENTE SVOLTE**

Indice

- I. I LAVORI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
- II. PRINCIPALI AREE TEMATICHE E CRITICITÀ SCATURITE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI
1. *CONVENZIONI IN AMBITO TERRITORIALE*
 2. *GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE*
 3. *GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE*
 4. *SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE*
 5. *LA FORMAZIONE*
 6. *ISPettorato Nazionale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana AUS. FF.AA.*
 7. *ISPettorato Nazionale Volontari del Soccorso*
 8. *Corpo delle Infermiere Volontarie della Croce Rossa Italiana*
 9. *PROTEZIONE CIVILE*
 10. *REALTÀ REGIONALI: LOMBARDIA, PUGLIA e LAZIO*
 11. *L'AUDIZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO, AVVOCATO FRANCESCO ROCCA*
- III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE DI INTERVENTO
1. *AREE TEMATICHE*
 2. *SINTESI FINALE DEGLI ELEMENTI DI CRITICITÀ EMERSI DALLE AUDIZIONI*
 3. *PROPOSTE DI INDIRIZZO A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA*

I. I LAVORI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La proposta di svolgere un'indagine conoscitiva sulla «Croce rossa italiana con particolare riguardo ai rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionalmente svolte» è stata deliberata all'unanimità dalla Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica il 26 gennaio 2011 ed autorizzata dal Presidente del Senato il 28 gennaio 2011.

L'esigenza di avviare una specifica procedura informativa, con particolare riferimento alle problematiche organizzative e contrattuali dell'attività istituzionale della Croce Rossa e nella gestione del personale ivi impiegato, era nata nell'ambito dell'esame del decreto legge n. 225/2010 (cosiddetto decreto milleproroghe) ed in seguito ad alcune audizioni tenutesi durante l'indagine conoscitiva sul «Trasporto degli infermi e sulle reti di emergenza e urgenza» svolta sempre dalla Commissione e conclusa il 19 aprile 2011.

Sono di seguito riportate le audizioni svolte dalla Commissione con l'indicazione della documentazione fornita o trasmessa dagli stessi soggetti auditi, documentazione disponibile presso la pagina web della Commissione (<http://www.senato.it/commissioni/4574/106767/323767/sommarioindagini.htm>):

– la dottoressa Maria Carone, presidente del collegio dei revisori dei conti della Croce rossa italiana, accompagnata dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio programmazione e semplificazione della Croce rossa italiana e dalla dottoressa Tiziana Formichetti, dirigente della Ragioneria generale dello Stato-Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico (4 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Normativa ed organizzazione
 - Relazione dell'audizione
 - Statuto Croce Rossa Italiana (D.P.C.M. 6 maggio 2005, n. 97)
2. *Schede convenzioni ordinate per attività*
 - Ambulatori migranti
 - Ambulatori aperti alla popolazione
 - Assistenza ambulatoriale presso altre strutture
 - Assistenza manifestazioni sportive/eventi
 - Assistenza migranti
 - Assistenza presso aeroporti
 - Assistenza richiedenti asilo
 - Attività laboratorio
 - Casa famiglia
 - Centro identificazione espulsione

- Centro assistenza richiedenti asilo
- Progetti assistenza convenzione enti locali
- Servizi assistenza bagnanti
- Servizi assistenza piste sci
- Soccorso sanitario sul territorio
- Trasporto program. disabili
- Trasporti ordinari con ambulanza
- Trasporti ordinari con altro mezzo
- Trasporto materiali sanitari emergenza
- Trasporto medicinali
- Trasporto organi
- Trasporto progrm. dializzati
- Trasporto sangue

3. Bilanci *¹.

- Bilancio di previsione esercizio finanziario 2011 (estratto-Ordinanza commissariale del 21 aprile 2011)
- Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2006 (estratto-Ordinanza commissariale del 19 aprile 2011)

4. Progetti specifici *

- Progetto emergenza Nord Africa (estratto-relazione tecnica Comitato Centrale – 24 marzo 2011)
 - in rappresentanza dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Age.Na.S.), il dottor Fulvio Moirano, direttore, il dott. Giovanni Caracci, direttore della sezione qualità ed accreditamento e la dottoressa Antonietta Gangale, collaboratrice della sezione qualità ed accreditamento (17 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Articolo estratto della rivista Monitor n. 25
3. Articolo estratto di rivista Monitor n. 27

– il dottor Ciro Valentino, magistrato della Corte dei conti presso la Croce rossa italiana, accompagnato dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio programmazione e semplificazione della Croce rossa italiana (24 maggio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

¹* La documentazione completa è riportata nell'ambito dell'annesso CD, disponibile presso l'Ufficio di Segreteria della Commissione.

2. Circolare Dir. Gen. (13.4.11): programma per redazione consuntivi dal 2006 al 2010 e lettera Comitato centrale (8.4.11): sollecito redazione conti consuntivi dal 2006 al 2010

3. Circolare Dir. Gen. (14.12.10): denunce danno erariale alla Procuratori regionali C. Conti e nota interpretativa denunce danno erariale Procura C. Conti (2.8.07)

4. Circolare Dir. Gen. (3.2.11): mappatura denunce per danno erariale

5. Elenco procedimenti per responsabilità erariale

6. Elenco procedimenti penali a carico di dipendenti e amministratori

7. Situazione procedurale su residui, rendiconto gen. e consolidato per ee.ff. 2005 e 2006

– per la Croce rossa Regione Lombardia, la dottoressa Adriana Raffaele, direttore regionale; per la Croce rossa Regione Puglia, il dottor Marino Capece Minutolo, subcommissario regionale, il dottor Costantino Miele, direttore regionale ad interim e il maresciallo capo Tommaso Rossi, responsabile amministrativo regionale (1° giugno, 2011)

– il maggior generale dottor Gabriele Lupini, ispettore nazionale del Corpo militare della Croce rossa italiana, accompagnato dal dottor Massimo Cipullo, aiutante di campo maggiore (16 giugno 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

2. Formazioni campali sanitarie

– il dottor Angelo Buscema, presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Veneto, accompagnato dal dottor Stefano Brizi, dirigente del Servizio di programmazione e semplificazione della Croce Rossa Italiana. (30 giugno 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

– la Sorella Mila Brachetti Peretti, ispettrice nazionale delle infermiere volontarie della Croce rossa italiana accompagnata dalla Sorella Monica Dialuce Gambino, segretario generale (7 luglio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

2. Corsi di pronto soccorso effettuati sul territorio nazionale

3. Corsi di diritto umanitario internazionale

4. Impiego di II.VV. ripartite per attività

5. Impiego di II.VV. in emergenza su territorio nazionale ed internazionale

6. Qualifiche delle II.VV. ripartite per attività

7. Rapporto finanziamenti richiesti e stanziati (dal 2005 al 2011)
8. Riepilogo spese impegnate e sostenute (dal 2005 al 2011)
9. Parco veicoli CRI ripartito per regione
10. Emergenze nazionali e internazionali
11. Presentazione *power point*

– il signor Roberto Antonini, Commissario nazionale dei volontari del soccorso della Croce rossa italiana (21 luglio 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Ordinanza commissariale (25/8/09): regolamento di organizzazione e finanziamento

– il dottor Giosué Calabrese, direttore amministrativo dell'Azienda regionale emergenza sanitaria (ARES) 118 del Lazio, e il dottor Alberto Zoli, direttore generale dell'Azienda regionale emergenza urgenza (AREU) della Lombardia (22 settembre 2011)

Elenco documentazione (dottor Alberto Zoli)

1. Relazione dell'audizione del 25 gennaio 2011 sull'IC trasporto degli infermi e reti di emergenza ed urgenza integrata con riferimento alle problematiche organizzative e contrattuali della Croce Rossa Italiana nella regione Lombardia (aggiornamento del 23 maggio 2011)

– in rappresentanza della Croce Rossa Italiana, il dottor Leonardo Carmenati, capo del Dipartimento delle attività socio-sanitarie e delle operazioni in emergenza e volontariato, accompagnato dal dottor Ulrico Angeloni, direttore sanitario nazionale, nonché il dottor Nicola Niglio, capo del Dipartimento delle risorse umane e dell'organizzazione. Audizione svolta ma non conclusa (27 settembre 2011).

Elenco documentazione (dottor Nicola Niglio)

1. Relazione tecnica
2. Riepilogo personale civile a tempo determinato in forza presso le Unità Periferiche CRI
3. Rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso e alle prospettive di sviluppo della attività istituzionalmente svolte (i punti 2. e 3. da inserire nel fascicolo di documentazione)

Nel corso della procedura informativa la Commissione – nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari del 19 ottobre 2011 – ha stabilito l'esigenza di circoscrivere il numero delle audizioni in modo da giungere all'approvazione del documento conclusivo in tempi brevi. Tale determinazione è stata altresì con-

fermata da una successiva riunione dello stesso Ufficio di Presidenza, tenutasi il 29 novembre 2011, che ha peraltro stabilito di interpellare il Presidente del Senato per richiedere al Governo di dare modo alla Commissione di completare l'indagine conoscitiva prima di poter esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo di riordino della Croce rossa (atto del Governo n. 424), schema nel frattempo assegnato alle Camere il 21 novembre 2011, in attuazione dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n.183. Lo stesso ministro della salute, Balduzzi, nelle comunicazioni rese alla Commissione il 30 novembre 2011, ha rappresentato l'intenzione di aprire un approfondimento sull'ipotesi di riordino della Croce rossa, anche tenendo conto dei risultati dell'indagine conoscitiva che la Commissione si è impegnata a concludere nel termine di un mese.

Successivamente, la Commissione ha quindi proceduto all'audizione dei seguenti soggetti:

– il dottor Leonardo Carmenati, Capo dipartimento attività socio sanitarie e delle operazioni in emergenza e volontariato (seguito audizione iniziata il 27 settembre 2011 e proseguita il 6 dicembre).

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Regolamento applicativo progetto BLSD CRI
3. Regolamento corso istruttore CLSD CRI
4. Regolamento disciplina Corsi di Educazione Socio-sanitaria e formazione dei Monitori e Capomonitori della CRI
5. Programma del Corso di primo soccorso, prevenzione infortuni e protezione civile per aspiranti Monitori della CRI
6. Programma corso base
7. Corso formativo per Operatori PSTI-CRI
8. Corso formativo per Istruttori PSTI-CRI

– la dottoressa Maria Rosa Pisani, Responsabile dipartimento economico finanziario e patrimoniale nonché Direttore regionale della Puglia e del Molise della Croce Rossa Italiana, (6 Dicembre 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

– la dottoressa Paola Aiello (13 dicembre 2011), dell'ufficio legislativo del dipartimento della Protezione civile, accompagnata dal dott. Roberto Giarola, dirigente dell'Ufficio volontariato della Protezione civile

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione

– il dottor Aldo La Guardia (13 dicembre 2011), direttore regionale del Centro e della Sardegna della Croce Rossa Italiana

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Relazione illustrativa
3. Situazione amministrativa Sardegna 2010
4. Relazione attività Sardegna
5. Relazione illustrativa Lazio
6. Situazione amministrativa Lazio

– l'avvocato Francesco Rocca, Commissario straordinario della Croce Rossa Italiana (13 e 20 dicembre 2011)

Elenco documentazione

1. Relazione dell'audizione
2. Bilancio di previsione CRI anno 2012
3. Rendiconto generale esercizio 2005
4. Rendiconto generale esercizio 2006
5. Rendiconto generale esercizio 2007
6. Rendiconto generale esercizio 2008
7. Rendiconto generale esercizio 2009
8. Rendiconto generale esercizio 2010
9. Rendiconto generale consolidato esercizio 2005
10. Rendiconto generale consolidato esercizio 2006
11. Rendiconto generale consolidato esercizio 2007
12. Rendiconto generale consolidato esercizio 2008
13. Rendiconto generale consolidato esercizio 2009
14. Rendiconto generale consolidato esercizio 2010

Durante la procedura informativa, la Commissione si è avvalsa della consulenza della dottoressa Edea Perata, medico chirurgo specialista in Igiene, medicina preventiva e sanità pubblica nonché della dottoressa Cinthia Pinotti, consigliere della Corte dei conti.

II. PRINCIPALI AREE TEMATICHE E CRITICITÀ SCATURITE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

L'indagine conoscitiva è iniziata con riferimento ad un preciso aspetto della gestione della CRI e cioè quello dei rapporti contrattuali nell'ambito sanitario del soccorso, ma si è presto ampliata nel suo oggetto alle prospettive di sviluppo delle attività istituzionali dell'ente.

Detto ampliamento del tema d'indagine è il risultato naturale di quanto è andato emergendo in sede di valutazione delle audizioni e documenti ad esse corredate con riguardo ai rapporti contrattuali, valutazione che, ponendo in evidenza una serie notevole di anomalie, criticità, opacità gestionali, irregolarità, diseconomie, ha reso indispensabile – fermo restando che l'accertamento di singole responsabilità esula evidentemente dai compiti della Commissione (salvo eventuale obbligo di segnalazione

e denuncia alle autorità giudiziarie competenti di singoli elementi acquisiti tali da concretizzare ipotesi di illeciti penali o di fatti produttivi di danno erariale) – operare una costruttiva analisi della situazione ordinamentale, organizzativa, finanziario/contabile, patrimoniale dell'ente al fine di trarre conclusioni utili ai fini dell'attuazione della legge delega 4 novembre 2010 n. 183.

In tale capitolo sono quindi trattate le principali aree tematiche e le criticità, con l'avvertenza che le considerazioni riportate in merito alle aree tematiche riguardanti le convenzioni in ambito territoriale, la gestione finanziaria e contabile, la gestione del patrimonio immobiliare e la situazione del personale vanno integrate alla luce degli elementi emersi nel corso dell'audizione del Commissario straordinario, l'avvocato Francesco Rocca, per cui si rinvia al paragrafo 11.

1. CONVENZIONI IN AMBITO TERRITORIALE

Inquadramento

La Croce Rossa Italiana è un ente pubblico non economico così come prevede l'articolo 7 del decreto-legge 20 settembre 1995, n. 390, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 1995, n. 490, i cui compiti sono dettagliatamente descritti nello Statuto approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2005, n. 97.

La Croce Rossa Italiana è articolata in un Comitato Centrale, 20 Comitati Regionali, 100 Comitati Provinciali e circa 458 Comitati locali.

Le risorse umane ammontano a circa 4.300 unità di personale tra dipendenti civili e militari, di ruolo o tempo determinato, e circa 150.000 unità di personale volontario suddiviso in sei componenti, delle quali due, il Corpo militare ed il Corpo delle infermiere volontarie, sono Corpi ausiliari delle Forze Armate.

Le quattro componenti civili sono: i Volontari del soccorso, i Pionieri, il Comitato Nazionale Femminile ed i Donatori di sangue.

La natura di Ente pubblico e, nello stesso tempo, di Associazione di volontariato è una caratteristica quasi esclusiva della Croce Rossa Italiana e, insieme alla sua struttura capillare sul territorio nazionale e alla molteplicità delle sue attività, costituisce un motivo di complessità e difficoltà gestionale.

Criticità

L'Ente svolge, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) dello Statuto sia i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi sia i servizi sociali ed assistenziali attraverso lo strumento della convenzione.

Gli ambiti di intervento delle convenzioni attualmente vigenti riguardano sia i servizi di trasporto infermi (con atti sottoscritti con le Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, e le Unità Territoriali CRI) sia i servizi sociali ed assistenziali quali – a titolo esemplificativo e non esaur-

stivo – quelli afferenti alla gestione dei noti Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo – C.A.R.A. (con atti sottoscritti con le Prefetture).

Nel corso degli anni passati l'Ente ha subito, e subisce tuttora, delle forti diseconomicità nella gestione convenzionale, con particolare riferimento all'espletamento dei servizi di pronto soccorso e trasporto infermi.

Con la circolare del CRI/CC/88794 del 31 dicembre 2010 il Direttore generale dell'Ente ha invitato le Unità territoriali a compilare una apposita scheda finalizzata alla raccolta delle informazioni e dei dati relativi alla gestione delle convenzioni per i servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, suddivisa in cinque punti:

- a) immobili utilizzati ai fini convenzionali;
- b) vetture, impiegate nell'ambito della convenzione;
- c) risorse umane così distinte: 1) personale sanitario e autista; 2) personale non sanitario (amministrativi);
- d) risorse strumentali eventualmente acquistate e comunque utilizzate nel contesto della convenzione;
- e) spese generali o eventuali, non riconducibili nell'ambito delle predette voci.

La criticità maggiormente frequente attiene ai costi e alle diverse tipologie contrattuali che le Unità territoriali rispettivamente sostengono e sottoscrivono per l'impiego delle risorse umane utilizzate per l'espletamento dei servizi convenzionati.

– Con riferimento ai costi appare opportuno segnalare che dai dati disponibili emerge in modo palese che il costo del personale, in confronto alle altre spese, incide così negativamente al punto da costituire, nella generalità dei casi, la voce determinante lo squilibrio economico in segno negativo.

La Croce Rossa Italiana impiega per gli adempimenti derivanti dalle convenzioni, in primo luogo, personale civile e/o militare già presente negli organici delle Unità territoriali.

Tali risorse umane, talvolta, hanno un livello funzionale particolarmente elevato soprattutto per quanto riguarda il personale appartenente al Corpo Militare CRI.

Si aggiunga che gli appartenenti a detto Corpo godono di particolari indennità, che incidono negativamente sul corrispettivo convenzionale. Inoltre, spesso i profili professionali richiesti per l'espletamento della convenzione non sono presenti nell'organico Croce Rossa Italiana. In tali circostanze le Unità territoriali si rivolgono a società interinali, ovvero, ricorrono ad altre soluzioni quali ad esempio la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, secondo le procedure indicate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, elevando ancora di più gli oneri finanziari e amministrativo-procedurali.

– Un altro elemento di criticità è la mancanza di competitività effettiva della Croce Rossa Italiana nella gestione delle convenzioni che potrebbe individuarsi anche nella sua natura di ente pubblico.

Infatti, ad una analisi economica e comparativa che prenda in considerazione semplicemente i costi e i tempi di gestione nei confronti di soggetti di natura privatistica, i servizi offerti dalla Croce Rossa Italiana potrebbero risultare più cari e maggiormente procedimentalizzati.

La Croce Rossa Italiana – con la sua natura di ente pubblico – si trova a concorrere per ottenere la gestione dei servizi in parola con altri soggetti di natura privata che, diversamente dagli enti pubblici, possono usufruire di taluni strumenti particolarmente utili per risultare maggiormente competitivi: esempio sono le procedure per il reclutamento del personale. La natura pubblica, infatti, impone alla Croce Rossa Italiana, come detto, il rispetto delle normative, che regolano le modalità di reclutamento del personale alle dipendenze della P.A.

Peraltro, le Unità Territoriali sottoscrittrici delle convenzioni, risultanti in perdita, spesso non riescono a porvi rimedio mediante una nuova negoziazione con le controparti. Le ASL e le Aziende Ospedaliere, infatti, non concedono la possibilità di ritrattare le condizioni economiche previste in convenzione, se non in casi isolati. Conseguentemente il Comitato Centrale CRI è spesso intervenuto a sostegno di tali Unità territoriali attraverso l'erogazione di contributi finanziari a cui sarebbero dovuti seguire i relativi rimborsi da parte di tali unità.

– Altro fattore che provoca una rilevante diseconomia è dovuta alle modalità di corresponsione da parte delle ASL e Aziende Ospedaliere di quanto previsto dalla convenzione. Infatti, sottoscritta la convenzione, le Unità territoriali debbono iniziare l'espletamento del servizio convenzionale pur essendo sprovviste di adeguata cassa.

– Altra circostanza che determina la non uniformità delle condizioni convenzionali sottoscritte tra Unità territoriali e le ASL ed Aziende Ospedaliere delle varie Regioni, è che tali specifici servizi afferiscono alla materia «tutela della salute», che come è noto, con la riforma del Titolo V della Costituzione è divenuta materia concorrente con competenza legislativa delle regioni, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, è divenuta di competenza delle Regioni. Detti Enti territoriali, nell'ambito della propria autonomia, organizzano l'erogazione dei servizi sanitari secondo specifiche esigenze del territorio. Conseguentemente anche gli schemi convenzionali possono subire delle differenziazioni, anche sostanziali, da regione a regione in virtù della citata autonomia nell'organizzazione del Servizio sanitario regionale e dei suoi enti strumentali quali, appunto le ASL e le Aziende Ospedaliere.

Ciò ha comportato l'estrema difficoltà dell'Associazione di poter emanare delle linee guida tese a disciplinare le modalità di gestione dei servizi per questi tipi di convenzione anche a fini concorrenziali.

Ciononostante l'Ente con la circolare citata ha inteso intraprendere un percorso amministrativo volto a monitorare l'andamento delle convenzioni al fine di definire gli opportuni indirizzi amministrativi e gestionali nella stipula delle convenzioni a livello territoriale. Partendo dall'analisi dei dati ricevuti dalla periferia, l'Ente intende fare emergere le criticità maggior-

mente frequenti ed individuare le connesse azioni correttive ritenute maggiormente idonee anche sotto il profilo della uniformità.

Considerazioni

Dalle audizioni svolte emerge come in assenza di atti di indirizzo emerga una realtà fortemente variegata delle attività svolte dalle articolazioni locali e provinciali, sia per quanto riguarda l'oggetto delle convenzioni, sia per quanto riguarda la scelta di tipologia contrattuale, sia per quanto concerne i costi sostenuti per l'espletamento dei servizi. Solo in tempi recenti (2010) sembra sia stato avviato un monitoraggio delle convenzioni in essere al fine di elaborare delle linee guida uniformi.

Del tutto anomala e contrastante con i principi di sana gestione finanziaria appare la scelta di trasferire sul comitato centrale gli oneri per il personale civile e quelli derivanti dai negativi risultati economici della gestione dei comitati locali, sul comitato centrale.

La natura giuridica dell'ente appare in tal senso un punto specifico oggetto di riflessione in un'ottica di riforma dell'ente. Nel corso dell'indagine è espressamente emersa la possibilità di una privatizzazione dei comitati locali e provinciali che potrebbe avere un effetto agevolativo con riferimento all'attività negoziale; su tale aspetto si rinvia alle osservazioni finali.

2. GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE

Inquadramento

Sul piano organizzativo va osservato che al Comitato centrale è attribuita la competenza in materia di promozione e coordinamento dell'attività della CRI a livello nazionale e internazionale e l'amministrazione del patrimonio dell'Associazione; è inoltre compito del Comitato centrale vigilare sull'attività dei Comitati regionali.

Ai Comitati regionali è attribuita la funzione d'indirizzo e vigilanza dell'attività della Croce rossa nel territorio della regione in corrispondenza con quanto stabilito per l'attività nazionale e di coordinamento e vigilanza sull'attività dei rispettivi Comitati provinciali.

Ai Comitati provinciali è attribuita la responsabilità di promuovere e svolgere le attività della Croce Rossa Italiana nell'ambito della Provincia, coordinare e controllare le attività dei Comitati locali nel loro territorio di competenza, ove esistenti.

I Comitati locali operano con autonomia organizzativa e amministrativa nell'ambito del coordinamento dei Comitati provinciali, al cui controllo di legittimità e di rispondenza agli interessi dell'Associazione sono soggetti.

L'esercizio dell'attività di validazione contabile dei Comitati è attribuito all'unico Collegio dei revisori dei conti presente nell'Associazione e incardinato tra gli organi del Comitato centrale; per consentire l'esercizio di un controllo contabile per le gestioni dei Comitati regionali, provinciali

e locali è stata anche stipulata il 25 novembre 2008 una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'utilizzo di un revisore contabile presso ciascuna Unità territoriale.

Criticità

– La criticità che ha caratterizzato negli anni la gestione è data dai gravi ritardi con i quali la CRI ha approvato i conti consuntivi consolidati del Comitato centrale e dei Comitati periferici; tale situazione è direttamente conseguente ai perduranti ritardi con i quali i Comitati regionali, provinciali e locali approvano i bilanci e li trasmettono al Comitato centrale.

Il 16 dicembre 2006 è stato approvato dall'Assemblea Nazionale l'ultimo conto consolidato relativo all'esercizio 2004.

A rendere più difficoltoso il raccordo delle poste di bilancio dei diversi Comitati ha contribuito per anni la mancata adozione, secondo la disciplina regolamentare di gestione contabile e finanziaria peraltro approvata solo nel maggio 2008, di schemi espositivi unitari dei dati contabili degli stessi Comitati, raccordabili con quelli del Comitato centrale.

Il ritardo nell'approvazione di regolamenti essenziali per l'attività dell'ente ha influito negativamente sulla regolare gestione degli uffici.

– Nel corso degli anni si è manifestata in modo evidente la complessità d'interventi autoritativi diretti ad ottenere dai Comitati regionali, provinciali e locali la trasmissione dei loro atti di competenza con riferimento ai bilanci di previsione approvati dai rispettivi organi consiliari.

A rendere difficile tale adempimento hanno contribuito le difficoltà nello svolgimento del coordinamento delle attività dei comitati regionali e locali con quelle del Comitato centrale, che ha costituito uno dei profili più impegnativi nella gestione dell'Ente; in particolare, per anni è mancata la definizione di un quadro delle risorse finanziarie attribuite ai predetti Comitati riguardo alle iniziative intraprese e ai costi sostenuti, e sulle scelte strategiche del Consiglio direttivo nazionale.

A rendere poco trasparenti e leggibili i costi sostenuti dai Comitati in questione e dal Comitato centrale ha contribuito per anni l'allocazione delle spese per il personale civile di ruolo nel bilancio del Comitato centrale anche se utilizzato in alcune sedi regionali e locali generando confusione e disparità tra i diversi Comitati.

– Alcuni di essi, poi, per specifiche esigenze hanno provveduto all'assunzione di collaboratori o di personale a tempo determinato ponendo i relativi oneri a carico del Comitato centrale. Su ciò è emersa la necessità di una maggiore trasparenza.

– A tale esigenza di trasparenza va aggiunta quella di garantire una maggiore efficienza nella gestione delle risorse complessive dell'Ente, riducendo drasticamente l'esposizione debitoria nei confronti del sistema bancario, data dall'insieme di situazioni largamente differenti nelle strutture organizzative; difatti, nel corso degli anni si è riscontrata una situazione di disavanzo finanziario di diversi Comitati regionali e del Comitato

centrale, mentre vi è stata una pressoché generalizzata situazione di avanzo in diversi Comitati locali.

– Il conto finanziario consolidato 2004 ha mostrato un andamento positivo riguardo all'avanzo di amministrazione pari a euro 16.200.630 determinato prevalentemente dall'avanzo finanziario registrato dai Comitati provinciali; tuttavia va rilevato il dato concernente i trasferimenti dalla contabilità del Comitato centrale a quella degli altri centri di spesa (197 tra Comitati regionali, provinciali, locali, scuole di addestramento e altre strutture tecniche) pari nel 2004 a € 9.310.012.

In tal senso va osservato che per anni l'Associazione non ha dato applicazione alle disposizioni riguardanti il sistema della tesoreria unitaria, previste nell'articolo 46, comma terzo, dello Statuto.

– Altro fatto saliente è stato il discutibile ricorso nel corso degli anni a nomine di consulenti, ricorso che ha costituito uno degli aspetti più critici della gestione dell'Ente, spesso in contrasto con i principi di sana e corretta gestione amministrativa, nonostante il fatto che la materia sia disciplinata dall'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 18 aprile 1994, secondo cui le amministrazioni pubbliche, per esigenze alle quali non possono fare fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

È stato più volte ricordato all'Ente che è consentito il ricorso a professionalità esterne soltanto in via eccezionale e quando sia puntualmente accertata l'impossibilità di provvedere tramite gli uffici e le strutture esistenti presso le stesse amministrazioni.

Tali consulenze hanno riguardato anzitutto il Comitato centrale negli anni fino al 2006 e sono state poi drasticamente ridotte a seguito dell'azione del Consiglio Direttivo nazionale nel 2007 e nel 2008.

– Nel corso degli anni, poi, nonostante reiterate osservazioni della Corte dei conti, sono state assunte in sede locale più di un migliaio di unità (circa 1.700 unità) in esecuzione delle varie convenzioni stipulate, oltre a collaborazioni coordinate continuative e consulenti impiegati a vario titolo nelle unità periferiche.

L'entità delle unità assunte in sede periferica ha destato perplessità sugli elevati costi sostenuti e alla possibile alimentazione di precariato con conseguenti oneri finanziari nei successivi esercizi.

Peraltro, gli oneri finanziari per il personale di alcuni Comitati hanno gravato, come detto, sul bilancio del Comitato centrale il quale ha provveduto alla copertura degli oneri di tutti i dipendenti, salvo rifarsi poi sui Comitati locali dove sono impiegate le unità.

– Altra situazione critica ha riguardato l'esorbitante accrescimento dei residui attivi che ha denotato una insufficiente capacità di riscossione da parte dell'Ente.

La grande massa dei residui attivi è determinata sia dai particolari rapporti tra Comitato centrale e Comitati periferici che hanno dato luogo a numerosissime partite di debito/credito, che non trovano facile solu-

zione, sia dalla voce «cessione sangue» e dalla voce «recuperi stipendi personale militare temporaneo».

Con riferimento alla voce «cessione sangue» i crediti sono vantati nei confronti delle ASL, degli ospedali e delle case di cura private per i servizi resi alle stesse dal Centro Nazionale Trasfusione sangue.

Le prestazioni erano regolate da convenzioni che, peraltro, sono state contestate dagli stessi enti debitori e l'Ente, a seguito di interventi giudiziari, ha visto riconosciuti i diritti maturati.

Tuttavia, il problema è ancora esistente perché la lentezza delle procedure di effettiva riscossione dei crediti non ha permesso il reale accredito degli stessi.

– Anche per ciò che concerne la voce concernente i rimborsi per il personale militare temporaneo, la difficoltà maggiore si è riscontrata nel recupero di somme indebitamente erogate, situazione questa resa ancora più evidente dagli esiti della relazione ispettiva svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze che ha posto in evidenza una serie d'irregolarità nella gestione del trattamento giuridico ed economico del personale militare, con invito all'Ente ad una capillare verifica delle diverse posizioni esistenti e a procedere a recuperi di erogazioni disposte nel corso degli anni per avanzamenti di carriera.

Ad aggravare la situazione hanno contribuito i numerosi provvedimenti provvisori riguardanti il personale militare richiamato per compiti civili- spesso con motivazioni del tutto generiche – e con conseguente formazione di precariato.

– La gestione di Croce Rossa Italiana è stata caratterizzata anche da una discontinua e altalenante distribuzione degli incarichi, soprattutto quelli di vertice del Comitato centrale, determinatasi soprattutto a causa di attriti interni sfociati in una serie di azioni legali.

Considerazioni

La mancata tempestiva approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione da parte della CRI rappresenta un dato di evidente anomalia tale da evidenziare la necessità di un intervento deciso di razionalizzazione della struttura organizzativa sia centrale che periferica, che tenga conto della necessità di separazione tra organi politici ed amministrativi, secondo le previsioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Sulle conseguenze di un'approvazione *ex post* dei rendiconti si rinvia alle considerazioni conclusive.

3. GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Inquadramento

Sul piano organizzativo il patrimonio immobiliare della Croce Rossa Italiana è il complesso organico di elementi sociali e materiali che l'Associazione nella sua forma giuridica di Ente pubblico, ha accumulato negli anni; è il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi di contenuto eco-

nomico destinato allo svolgimento di attività istituzionali nella sua articolazione centrale e territoriale.

Il patrimonio immobiliare della Croce Rossa è costituito attualmente da n. 432 terreni e n. 973 fabbricati di diversa tipologia, spesso acquisiti a seguito di disposizioni testamentarie o donazioni, in alcuni casi in comproprietà con altri soggetti pubblici o privati, o con concessioni in diritto di superficie *ad aedificandum*. La maggior parte di questi beni è utilizzata direttamente, mentre i restanti immobili sono fabbricati e terreni di non facile utilizzazione diretta (ex preventori, ospedali, centri psico-pedagogici) e di altrettanto difficile collocazione sul mercato.

Tali beni vengono utilizzati per le finalità istituzionali e, pertanto, costituiscono patrimonio strumentale del Comitato centrale, dei Comitati regionali, dei Comitati provinciali e dei Comitati locali; 60 terreni e 142 fabbricati risultano locati, i proventi derivanti dalle locazioni costituiscono rimesse in favore dei Comitati locali.

La consistenza del patrimonio immobiliare per tipologia di utilizzo attuale evidenzia che la

maggior parte dei fabbricati (78,09%) è utilizzata direttamente dalla CRI ad uso uffici e/o depositi

(patrimonio strumentale), il rimanente (21,91%) è dato in locazione (patrimonio non strumentale). Per quanto riguarda i terreni si rilevano valori inferiori di messa a reddito.

La distribuzione geografica dei beni registra una presenza ad alta concentrazione di fabbricati in Toscana, Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (il 75,63% del totale dei fabbricati), mentre la maggior parte dei terreni sono individuabili in Liguria, Toscana, Lombardia, Sicilia e Piemonte (il 75% del totale dei terreni).

Criticità

Nel corso degli anni 2004-2008 si è constatata una sofferenza causata da una mancanza di correttezza amministrativa che generava imprecisioni ed incertezze di tipo amministrativo, particolarmente nell'ambito territoriale, provocando vistose lacune che, pur non avendo riguardo alla consistenza, erano circoscritte all'affidabilità del dato descrittivo del bene (superfici coperte e scoperte, stato degli impianti, utilizzo etc.).

Nell'ambito delle locazioni, ancora oggi, per esempio, l'Ente eredita situazioni connesse a contratti di locazione passiva prorogati e non sottoposti a registrazione; ciò in passato era dovuto all'assenza di precise indicazioni da parte del Comitato Centrale ed alla omessa vigilanza.

A ciò occorre aggiungere come l'assenza di decisioni per quelle unità immobiliari che non potevano essere utilizzate ai fini istituzionali, ha dato luogo ad una inerzia, sedimentatasi nel tempo.

Solo a decorrere dal 2009 a seguito dell'avvenuto commissariamento dell'ente il problema è stato affrontato con operazioni di alienazione; tali operazioni sono da iscrivere nell'area di razionalizzazione dei costi di gestione in ragione del fatto che i proventi derivanti dalle alienazioni sono

vincolati al reinvestimento immobiliare (acquisti, ristrutturazione ed interventi di manutenzione straordinaria).

A fronte di una rilevante consistenza patrimoniale corrispondono importanti oneri di manutenzione; in media la Croce Rossa Italiana sostiene spese per il mantenimento del proprio patrimonio strumentale per circa 1.400.000 euro e circa 900.000 euro per la manutenzione straordinaria; a tali oneri la CRI ha fatto fronte con le somme vincolate derivanti dalle alienazioni e

sempre attraverso l'utilizzo delle quote vincolate ha previsto accantonamenti per investimenti immobiliari in Toscana (Pisa), Campania (Pozzuoli), Trentino (Levico) e Piemonte (Moncalieri).

Pertanto, i fabbricati che non hanno trovato utilità ai fini istituzionali ed il cui mantenimento costituisce un onere non sostenibile o che anche non possano essere messi a reddito sono stati inseriti in un programma di alienazione; i proventi derivanti dalle vendite di immobili hanno costituito fondo vincolato per la ricostruzione, il ripristino ed il funzionamento del patrimonio immobiliare.

La superficie attuale complessiva dei fabbricati della Croce Rossa è di circa 380.208,42 mq. per una cubatura pari a 1.254.687 mc.; la Croce Rossa ha effettuato una ricognizione – con programma GIMI- Servizio Informatica e Patrimonio – i cui valori trovano riscontro nel conto del patrimonio allegato al consuntivo 2009.

Per i beni mobili è in programmazione analoga attività di ricognizione che sarà svolta gradualmente, data la complessità della materia che riguarda tutta la struttura centrale e territoriale della CRI. In tal senso dal mese di marzo del 2009 la Direzione Generale ha fornito alle Unità Territoriali le linee guida per l'inventariazione e ogni opportuno chiarimento, replicati anche nel corso del 2010, ma difficoltà operative di raccolta dei dati non consentono, al momento, di esprimere un dato cognitivo certo; è in corso di verifica una ricognizione delle visure camerali presso le conservatorie.

4. SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE

Inquadramento

La CRI nel suo complesso utilizza risorse umane che ammontano a 4.049 unità di cui n. 1281 unità dipendenti civili a tempo indeterminato, n. 1574 unità di personale civile a tempo determinato, quasi totalmente utilizzato nelle Convenzioni che i Comuni CRI stipulano con Enti del Servizio Sanitario Nazionale, non a carico del Bilancio CRI, n. 848 unità di personale appartenente al Corpo Militare della CRI in servizio continuativo ed, infine, n. 346 unità di personale del Corpo Militare di CRI, in servizio temporaneo e per esigenze straordinarie.

In merito alla gestione e agli adempimenti in materia di personale negli anni 2008/2011 si fa presente che la CRI ha dato attuazione alle norme vigenti quali, in particolare la riduzione degli organici, i fabbisogni e

spesa di personale, nonché i controlli preventivi della Corte dei Conti sulle collaborazioni esterne.

Nell'arco del quadriennio 2008/2011 il personale civile di ruolo in servizio è diminuito del 16,22% passando da 1529 a 1281 unità, mentre quello a tempo determinato del 13,75% passando da 1825 a 1574 unità; anche il personale militare nello stesso periodo ha subito una riduzione del 3,20% riferito al servizio continuativo, mentre per quello in servizio temporaneo si è verificato una riduzione pari all'8,47%.

Criticità

– Per quanto riguarda l'assunzione del personale civile e in particolare il potere decisionale in merito, le delibere dei Comitati, fino al 2007 non erano sottoposte a controlli di esecutività da parte del Comitato centrale, ma godevano di totale autonomia.

Non esisteva quindi una certificazione riguardante l'utilizzo delle assunzioni, che era problema proprio delle strutture territoriali.

Successivamente, con la riforma del 2007, sono state sottoposte a controllo centrale tutte le deliberazioni dei comitati locali. Pertanto, è stata creata una struttura apposita ed in tal senso è stata approvato con ordinanza commissariale 90/2010 il regolamento concernente le nuove modalità di vigilanza e controllo sulle attività e sugli atti delle strutture territoriali C.R.I.

Con riferimento ancora alle assunzioni a livello di Comitati territoriali, esisteva la difficoltà da parte del Comitato centrale ad avere una visione delle esigenze concrete perché, mancando forme di controllo che consentissero di verificare l'effettiva necessità della consulenza e quindi il motivo per il quale fosse richiesta la collaborazione, non era possibile certificarne la validità. Tutto era legato all'approvazione dei conti consuntivi, sui quali effettivamente si poteva intervenire, identificando le criticità, perché la loro approvazione avveniva contestualmente a quella della pianta organica e degli atti contenziosi del personale.

Alla data del 31.12.2007 la dotazione organica relativa al personale civile di ruolo era di 3.050 unità mentre attualmente (settembre 2011) è di complessive 2.357 unità. Limitatamente al personale dirigenziale, la dotazione organica è passata da 42 unità (di cui 1 Direttore Generale, 4 dirigenti di prima fascia e 36 dirigenti di seconda fascia) a 32 unità (di cui 1 Direttore Generale, 3 dirigenti di prima fascia e 28 dirigenti di seconda fascia) e l'amministrazione sta procedendo all'ulteriore riduzione prevista dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Senza volere anticipare i dati del 2011, in tale esercizio la consistenza del personale civile di ruolo è risultata di 1.281 unità e ciò ha comportato una vacanza di organico pari a 1.074 unità di personale. Considerato che detto personale, alla data del 31.12.2007, ammontava a 1.529 unità, la riduzione ha riguardato, nel quadriennio 2008/2011, n. 248 unità pari a circa al 16% di riduzione percentuale corrispondente al risparmio complessivo di circa 9 milioni di euro.

Un aspetto di criticità e assai problematico riguarda il fenomeno del precariato all'interno dell'Ente. Il personale civile in servizio a tempo determinato, assunto ed utilizzato nelle convenzioni per i servizi sanitari di emergenza 118, sociali e socio-sanitari ha subito una notevole riduzione nel corso del citato quadriennio 2008/2011. Infatti, nel periodo considerato, vi è stata una riduzione percentuale del 20 per cento passando da 1.825 unità (31/12/2007) a 1.478 unità (27/9/2011) (- 347 unità)

Il problema del precariato non riguarda solo il personale civile ma anche il personale appartenente al corpo militare ed interessa ad oggi 346 unità.

5. LA FORMAZIONE

Inquadramento

Il Comitato Centrale, le componenti e i Comitati svolgono attività di «formazione interna» rivolta al personale della Croce Rossa che «formazione esterna», rivolta alla popolazione e al personale sanitario di altre organizzazioni ed Enti.

Nell'ambito della Croce rossa esiste una formazione interna dei volontari con diversi corsi con particolare riguardo alle attività di *advocacy* e di divulgazione che vengono ordinariamente svolte nelle scuole sul tema degli interventi umanitari.

Criticità

Tra le competenze attribuite, non rientra la gestione diretta delle convenzioni, in virtù dell'autonomia riconosciuta in capo ai comitati locali in proposito.

È emersa la problematica recata dalla scarsa competitività della Croce rossa sul mercato, alla luce del rilevante livello dei costi del personale, inquadrato nell'ambito del contratto collettivo per enti pubblici non economici.

In tal senso la Croce rossa sconta altresì le difficoltà discendente dal ritardo che si registra tra l'erogazione del servizio e l'effettuazione del relativo pagamento; sussistono impedimenti di natura giuridica che attengono alle modalità con cui Croce rossa accede alla fornitura di servizi, per la quale è prevista la possibilità di sottoscrivere specifiche convenzioni in luogo di contratti di appalto, ancorchè ai sensi dello statuto sia consentita la partecipazione a gare di evidenza pubblica.

Si è sottolineato il prezioso contributo offerto dalla componente dei volontari nello svolgimento di operazioni in emergenza su teatri nazionali e internazionali; tuttavia gli strumenti di contabilità pubblica costituiscono un forte limite per la gestione efficiente degli interventi in emergenza.

In materia di formazione del personale, l'articolo 4 della Convenzione sul personale ARES 118 ha previsto un'attività di formazione a carico dell'ARES con un intervento della Croce rossa per colmare eventuali deficit formativi, intervento i cui costi è previsto fossero comunque a ca-

rico dell'ARES, ma nella prassi tale meccanismo di rimborso non è stato tuttavia attivato.

In ordine al miglioramento dell'efficienza in materia di attività di gestione delle ambulanze, esiste una forte regionalizzazione dei servizi da cui scaturisce una eterogeneità degli stessi.

Si riscontra in particolare la complessità di dare linee uniformi su tale questione risultando necessario operare alla luce delle normative regionali.

6. ISPETTORATO NAZIONALE DEL CORPO MILITARE DELLA C.R.I. AUS. FF.AA.

Inquadramento

La Croce Rossa Italiana, in virtù delle convenzioni internazionali ed in forza delle leggi nazionali dispone, tra le sue componenti, per l'assolvimento dei compiti di emergenza del tempo di pace, di guerra e di grave crisi internazionale e per il funzionamento dei suoi servizi, di un Corpo Militare ausiliario delle Forze Armate.

L'ispettorato nazionale è una struttura che opera in raccordo con i vertici dell'Ente Croce Rossa Italiana: esso esercita le proprie funzioni con autonomia e risponde, nei limiti previsti dalla legge, direttamente al Presidente nazionale dell'Ente.

Per quanto riguarda gli aspetti contabili e finanziari, il bilancio della Croce Rossa è unico e la predisposizione dello stesso ricade sotto le competenze del direttore generale dell'Ente, mentre i fondi derivanti dal contributo ordinario del Ministero della difesa sono vincolati alla preparazione del personale, dei materiali e delle relative strutture.

La normativa vigente prevede, tra le competenze dell'ispettore nazionale del Corpo militare, la proposizione al Presidente nazionale della Croce Rossa di un piano per l'acquisto di beni e servizi finanziati con fondi del Ministero della difesa. Pertanto, le competenze attribuite al vertice del Corpo militare nella sfera finanziaria attengono unicamente alla pianificazione delle spese, in quanto ogni decisione di natura gestionale non viene assunta attraverso provvedimenti a firma dello stesso vertice militare (nell'autunno del 2009 il Ministero della difesa ha compiuto una ispezione contabile presso la Croce Rossa).

Criticità

– Gran parte del personale impiegato risulta essere in congedo, mentre il personale in servizio continuativo, assunto a tempo indeterminato, rappresenta il 4 per cento del totale ed è stato inserito sulla base di varie procedure concorsuali regolate dalla normativa.

– Per quanto concerne gli aspetti contabili, sottolinea che il contributo del Ministero della difesa è legato all'assolvimento di vari compiti che vanno dall'addestramento e formazione del personale, alla tenuta ed acquisto dei materiali sanitari e logistici.

L'ispettore nazionale può avanzare delle proposte che potranno essere inserite nell'ambito del bilancio generale dell'Ente che resta un bilancio unico.

7. ISPETTORATO NAZIONALE VOLONTARI DEL SOCCORSO

Inquadramento

La componente dei volontari del soccorso Croce Rossa Italiana, la più numerosa attualmente in servizio attivo, conta al luglio 2011 circa i 90.000 soci attivi distribuiti capillarmente su tutto il territorio nazionale e suddivisa in 1273 gruppi.

Possono entrare a far parte dei volontari del soccorso tutti coloro che hanno compiuto 26 anni, dopo essersi iscritti alla sede CRI più vicina e dopo aver frequentato un corso formativo teorico pratico di base della durata di 13 incontri da due ore ciascuno con verifica finale, superato il quale è prevista la possibilità di partecipare ai corsi di specializzazione nelle varie attività della CRI.

I servizi svolti dai volontari del soccorso riguardano le seguenti aree di attività: attività socio-sanitaria, attività di preparazione e risposta alle emergenze, attività sociali, attività psico-sociali, attività speciali, attività simulazione e trucco, attività di formazione.

Criticità

La componente volontaristica non dispone di un'amministrazione propria in quanto rientra nel circuito del bilancio consolidato del comitato centrale, disponendo di un *budget* economico specifico, rispetto al quale si impone l'obbligo di rispettare i meccanismi del ciclo della spesa, dalla richiesta di autorizzazione alla rendicontazione.

8. CORPO DELLE INFERMIERE VOLONTARIE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA

Inquadramento

La struttura del Corpo delle Infermiere Volontarie è organizzato territorialmente in un Ispettorato Nazionale, in n. 21 Centri di Mobilitazione Regionali, in n. 101 Ispettorati Provinciali ed in n°. 75 Ispettorati Locali tutti distribuiti presso le sedi dei Comitati CRI Regionali, Provinciali o Locali.

Le appartenenti al Corpo delle Infermiere Volontarie sono equiparate agli Ufficiali delle Forze Armate essendo loro un Corpo Ausiliario delle Forze Armate.

Le Infermiere Volontarie sono destinate a prestare servizio di assistenza e conforto agli infermi, in tutti i casi nei quali l'Associazione della Croce Rossa Italiana esplica la propria attività, e particolarmente: nelle unità sanitarie territoriali e mobili della Croce Rossa Italiana o delle Forze Armate dello Stato; nella difesa civile e sanitaria delle popolazioni; nei

soccorsi alle popolazioni in caso di epidemie e pubbliche calamità; in occasione di particolari prestazioni di assistenza della Croce Rossa Italiana a carattere temporaneo ed eccezionale; in occasione di tutte le azioni che nel campo igienico-sanitario e assistenziale in genere, nella profilassi delle malattie infettive, nell'assistenza sanitaria e nella educazione igienica a favore delle popolazioni, sono intraprese dalla Croce Rossa Italiana o da altri enti assistenziali ai quali la Croce Rossa Italiana presta il proprio concorso.

Le appartenenti al Corpo Infermiere Volontarie svolgono servizio esclusivamente a titolo gratuito.

Le Infermiere Volontarie svolgono il proprio operato sia in attività su comando dalla Croce Rossa Italiana e sia in attività su comando delle quattro Forze Armate in qualità di Ausiliarie.

L'operato delle Infermiere Volontarie si svolge sia in ambito civile che di Forza Armata con prerogativa prettamente sanitaria.

Al fine di garantire il pronto impiego delle Infermiere Volontarie con la maggior qualifica professionale a disposizione dei più vulnerabili, sono costantemente garantiti formazione, addestramento ed aggiornamento.

Il Corpo delle Infermiere Volontarie svolge la propria opera sia in attività con le Forze Armate che in attività con la Croce Rossa Italiana.

Oltre all'aspetto legato allo svolgimento dei servizi, il Corpo delle II.VV. ha un costante rapporto con l'amministrazione CRI essendo quest'ultima la deputata all'azione amministrativa.

Il Corpo delle Infermiere Volontarie, essendo Ausiliario delle FF.AA. percepisce annualmente dal Ministero della difesa un contributo di funzionamento destinato alla preparazione, addestramento ed impiego delle II.VV. a favore delle FF.AA.

Il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa confluisce nelle casse del Comitato centrale CRI il quale ha un unico piano dei conti, un unico conto bancario, un'unica disposizione amministrativa che comprende sia la gestione finanziaria della CRI sia la gestione dei fondi provenienti dal contributo erogato dal Ministero della Difesa.

Pertanto l'Ispettorato Nazionale II.VV. provvede ad inviare le proprie richieste di assunzione degli impegni di spesa ai servizi preposti del Comitato centrale CRI.

Del contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa, l'Ispettorato Nazionale II.VV. trattiene una parte dello stanziamento a propria disposizione mentre un'altra parte viene annualmente inviata agli Ispettorati periferici II.VV. dislocati sul territorio nazionale.

La destinazione dei contributi di funzionamento agli Ispettorati Periferici II.VV. avviene mediante la valutazione ed approvazione da parte dell'Ispettorato Nazionale II.VV. di un bilancio preventivo redatto da ogni Ispettorato II.VV. presente sul territorio Nazionale.

Il Corpo delle Infermiere Volontarie annualmente utilizza una parte del contributo a disposizione, al fine di poter acquistare veicoli (autovetture, pulmini, camper) necessari a garantire il pronto e tempestivo impiego delle II.VV. in caso di emergenza nonché al fine di garantire gli sposta-

menti delle II.VV. necessari ad effettuare i servizi richiesti in concorso dalle Forze Armate.

I veicoli, seppur acquistati e gestiti con il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa, sono immatricolati con targa CRI; i veicoli immatricolati con targa CRI non possono essere guidati o utilizzati da altro personale che non siano appartenenti al Corpo Infermiere Volontarie e/o Corpo Militare; gli stessi devono essere utilizzati esclusivamente per attività in Ausiliaria delle FF.AA.

Criticità

– In merito allo stanziamento complessivo pari ad undici milioni di euro, oltre tre milioni di euro sono destinati al Corpo delle infermiere volontarie.

– Il contributo erogato annualmente dal Ministero della difesa confluisce nelle casse del comitato centrale della Croce Rossa Italiana, il quale presenta un'unica disposizione di bilancio che comprende sia la gestione finanziaria della CRI sia quella dei fondi provenienti dal contributo erogato dal Ministero della difesa: tale circostanza rende altamente controversi i rapporti di coordinamento con le strutture periferiche che dell'Ente Croce Rossa in ragione del deficit finanziario accumulato.

Esistono problematiche derivanti dal mancato riconoscimento degli avanzi di amministrazione maturati a partire dal 2005 – che ammontano a circa quattro milioni di euro – somme impegnate ma che confluiscono nelle casse dell'Ente Croce Rossa piuttosto che essere attribuite esclusivamente ai corpi ausiliari.

A fronte di tale situazione, insieme ad una progressiva riduzione di tale contributo, si è provveduto ad un graduale riaccentramento dei servizi piuttosto che lasciare l'autonomia finanziaria alle strutture periferiche; esiste anche una cospicua quota di arretrati per rimborso spese per le infermiere volontarie, proprio in ragione della non facile tracciabilità del contributo finanziario.

– La componente infermieristica volontaria viene equipaggiata (limitatamente alla prima uniforme) ed istruita esclusivamente con i fondi del Ministero della difesa; si è appreso altresì che è altamente frequente l'utilizzo di beni personali per lo svolgimento di attività istituzionali. Il complesso di tali aspetti finisce per generare un senso di mortificazione per le volontarie stesse, nonché impedisce l'adeguamento strutturale del Corpo ausiliario.

– Per quanto attiene alla formazione non è riconosciuta al pari del volontariato ordinario, ma in caso di mobilitazione per grandi calamità è riconosciuto un contributo da erogarsi al datore di lavoro per i giorni lavorativi impegnati.

– Il Corpo delle infermiere volontarie beneficia di due beni immobili derivanti da lasciti vincolati al Corpo delle infermiere volontarie su precipua volontà di ex infermiere

9. PROTEZIONE CIVILE

Inquadramento e criticità

Il dipartimento della Protezione civile si avvale delle capacità e delle competenze professionali che caratterizzano la Croce rossa.

Nell'evidenziare i profili del coinvolgimento della Croce rossa Italiana nel sistema della Protezione civile è emerso che tale partecipazione risente della particolarità della Croce rossa, che costituisce, da un lato, un ente pubblico e, dall'altro, presenta una prevalente componente volontaristica.

Alla luce di tale assetto si è reso necessario operare per una migliore integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile, e in tal senso il Decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 2001, in materia di organizzazioni di volontariato, è stato modificato nel 2009 proprio al fine di consentire l'estensione della normativa anche alla Croce rossa italiana.

Da tale modifica normativa è poi scaturita un'ordinanza commissariale, volta a realizzare la piena integrazione dell'ente nel sistema della Protezione civile, come peraltro si è dimostrato nel corso dell'emergenza nel terremoto dell'Abruzzo.

È stato anche operato il potenziamento della logistica, come ha dimostrato il significativo coinvolgimento della Croce rossa in Abruzzo, dove la partecipazione della Croce rossa italiana è stata assai consistente e ben integrata nel sistema della Protezione civile.

A seguito di tale esperienza, si è dunque deciso di avviare un sistema di collaborazione che ha visto poi l'emanazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3797.

Dal gennaio 2011 la Croce rossa italiana è inoltre presente nella «Sala Situazione Italia» che supporta il comitato operativo della protezione civile in emergenza, con un conseguente recupero di efficienza nei tempi di intervento in caso di eventi emergenziali.

Una ipotesi futura di un intervento di razionalizzazione è visto positivamente proprio in quanto volto a semplificare le modalità di rapporto tra il dipartimento della Protezione civile e la Croce rossa.

10. REALTÀ REGIONALI: LOMBARDIA, PUGLIA E LAZIO

LOMBARDIA

Inquadramento

Le convenzioni di Croce Rossa in Lombardia per il trasporto degli infermi più numerose ed economicamente più importanti sono quelle stipulate con le aziende ospedaliere per il servizio di trasporto in emergenza-

urgenza (AREU), quindi il 118. Quest'ultimo è un servizio sanitario pubblico presente sul territorio nazionale e garantito 24 ore su 24. In Lombardia il terzo settore (le associazioni di volontariato) è presente da sempre nel trasporto dell'emergenza-urgenza: ANPAS, Croce Bianca, Croce Rossa Italiana insieme ad altre realtà del territorio contribuiscono ad affinare percorsi gestionali a valenza regionale e a garantire collaborazioni nei settori di intervento del soccorso, questa collaborazione si basa sul principio della sussidiarietà

La situazione contrattuale, alla data dell'audizione, è in regime di proroga a fronte dell'incremento dei costi di gestione.

Nell'autunno dello scorso anno è stata avviata una trattativa con l'Azienda regionale per l'emergenza-urgenza (AREU) ai fini dell'accordo quadro per la disciplina dei reciproci rapporti, con particolare riferimento all'affidamento di un elevato numero di postazioni del 118 – in una quota compresa tra l'80 e il 90 per cento di quelle disponibili – per una durata di tre anni, prorogabile di altri tre.

In tale ambito, sono sorte numerose problematiche di natura economico-finanziaria, legate alle richieste avanzate dalla Croce Rossa Italiana connesse al riconoscimento del rimborso per i costi sostenuti, con particolare riferimento al pagamento dell'IRAP, all'incentivo produttività del personale, all'entità dei buoni pasto e alla sostituibilità del personale assente.

Alla luce della mancata definizione del menzionato accordo quadro, dinanzi alla proposta di proroga per sei mesi delle convenzioni vigenti avanzata dall'AREU, Croce Rossa Lombardia, d'intesa con la Regione, ha convenuto sulla continuazione del servizio del 118 fino al 30 giugno 2011, nel presupposto di una revisione complessiva della situazione contabile ai fini della razionalizzazione e del contenimento dei costi.

In questo quadro, è stata avviata un'attività di rendicontazione con riferimento all'anno 2009, orientata ad una maggiore trasparenza e chiarezza sulle procedure contabili.

Tra le prospettive a breve termine, si configura una possibile proroga delle convenzioni in essere fino al 31 dicembre, ferma restando l'esigenza di poter contare su un affidamento triennale, rinnovabile di altri tre, al fine di garantire la stabilità del personale precario.

Quanto alla situazione del personale precario presso la Croce Rossa Lombardia si è fatto riferimento alla redazione della dotazione organica al 31 dicembre 2010, tra personale a tempo determinato, dipendenti di ruolo, interinali e militari.

Criticità

Croce Rossa non è in grado di garantire la stabilizzazione del personale in quanto la gestione del servizio trasporto infermi avviene in regime di convenzione, laddove solo la Regione Lombardia potrebbe eventualmente assicurare una siffatta prospettiva, attualmente impedita dall'esistenza di vincoli per le assunzioni e tetti di spesa.

La dotazione organica dei soggetti impiegati nel servizio 118 è articolata nel seguente modo: quattrocento dipendenti hanno un contratto a

tempo determinato, centosessanta dipendenti risultano interinali, quarantadue sono di ruolo e cinque risultano i militari impiegati.

Tale personale non è utilizzato sempre ed esclusivamente per mansioni attinenti al servizio menzionato, essendo previsto anche l'impiego per altri compiti.

In merito ai criteri seguiti per l'affidamento del servizio 118, l'AREU ha prorogato i contratti vigenti, mentre sul fronte della rendicontazione contabile la recente supervisione ha fatto emergere come i comitati provinciali siano privi delle competenze amministrative necessarie per poter gestire correttamente la contabilità.

PUGLIA

Inquadramento

Con riferimento all'organizzazione CRI Pugliese, nell'ambito della regione la CRI è strutturata con una organizzazione piramidale al vertice della quale si colloca il comitato regionale con compiti di organizzazione e controllo, mentre i comitati provinciali e locali seguono le istruzioni impartite dal predetto comitato e svolgono compiti operativi. I mezzi attualmente in dotazione sono sufficienti e funzionanti per le attività in essere ed il personale civile, militare e volontario risulta essere qualificato.

L'unico servizio 118 viene attualmente svolto dal comitato di Taranto con personale volontario addestrato per tale attività. Non vi sono al momento contenzioni sia con i dipendenti che con i fornitori di beni e servizi. Per quanto concerne i flussi di cassa, questi vengono eseguiti solo con mandati e reversali suddivisi tra competenza e residui così come previsto dalla normativa sulle P.A.

Riguardo all'utilizzo dei civili e militari CRI, i dipendenti militari della Croce Rossa vengono utilizzati sia per attività amministrative che per attività istituzionali ed operative in quanto non risultano disponibili altre risorse sul territorio pugliese al quale deve aggiungersi il blocco da parte Ministero dell'economia e delle finanze sulle assunzioni, alla luce della riforma di Croce Rossa in atto.

Oltre al personale civile e militare di ruolo sussistono comunque situazioni di precariato in quanto operano nella regione alcuni militari richiamati annualmente in servizio ed alcuni civili precari operanti sino a quando sussistono convenzioni in essere. I costi degli stessi vengono coperti dagli introiti derivanti dalla predette convenzioni.

Criticità

Sono emerse problematiche connesse alla scarsa competitività della Croce Rossa nella Regione Puglia nella partecipazione alle gare per l'affidamento delle convenzioni per la gestione del trasporto degli infermi di cui al 118 e dei Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Posto che la procedura di evidenza pubblica si articola – quale unico criterio – sulla ricerca del massimo ribasso, si è sottolineato che tale sistema è fortemente penalizzante per la Croce Rossa.

Durante le audizioni è stata sollevata una questione che riguarda 23 dipendenti sospesi dal servizio: la sospensione a settembre 2011 perdurava già da dieci mesi, con gravi ripercussioni sull'espletamento delle attività che ha cagionato una oggettiva difficoltà gestionale anche su altre sedi sia del comitato regionale che del comitato provinciale di Bari, che operano nello stesso stabile.

In parziale sostituzione del personale, in carenza di personale amministrativo da reperire, al fine di evitare una paralisi totale dell'attività è stato chiamato, soprattutto, personale militare.

Nel caso in cui i 23 elementi sospesi dovessero rientrare, risulta assicurato il posto di lavoro dagli stessi svolti ed il personale attualmente in sostituzione ritornerebbe alle proprie strutture di origine.

La Croce Rossa inoltre ha nominato un'unità di progetto per riesaminare la posizione dei dipendenti in attesa della pronuncia della giustizia ordinaria.

LAZIO

Inquadramento e criticità

In relazione al rendiconto dell'ente nella regione Lazio si è precisato che tutte le strutture regionali dell'associazione abbiano un proprio bilancio con annessi revisori.

Il disavanzo che interessa lo stato dell'ente nella regione Lazio risulta prodotto in via esclusiva dal comitato provinciale di Roma ed è imputabile alla convenzione economicamente deficitaria lì stipulata.

In ordine ai bilanci nell'anno 2011 sono stati approvati tutti i rendiconti.

L'aggregato nazionale dell'Associazione presenta un avanzo di amministrazione consistente, con un dato di cassa pari a quasi il 50 per cento, per cui si registrano circa 70 milioni di euro in avanzo di cassa.

In materia di convenzioni per le aree di Roma e Latina, si è precisato che al testo convenzionale era allegato l'elenco dei nominativi del personale da assumere proveniente dalla precedente gestione, ma tale elemento presentava forti criticità posti i vincoli pubblicistici per le assunzioni di personale. Il comitato di Latina individuò in particolare i contratti da stipulare, successivamente oggetto di parere dell'Avvocatura generale dello Stato, contratti che poi vennero cessati in quanto rilevati come nulli.

Il duplice aspetto di ente pubblico e di associazione volontaristica presenta elementi di difficoltà sul piano della gestione amministrativa, posto che la gestione di volontariato non risulta così avvezza ai vincoli pubblicistici che derivano dalla natura dell'Ente: negli ultimi 34 anni la Croce rossa è risultata commissariata per 24 anni, tale commissariamento presenta di per sé un orizzonte gestionale breve e costituisce un elemento di criticità, posto peraltro che a livello internazionale vige per l'Ente il principio dell'indipendenza.

In merito alla problematica del personale volontario è emerso che gli stessi non vengono mai retribuiti; è previsto un meccanismo per avvalersi

dei volontari, che possono astenersi dal lavoro per un periodo massimo normativamente previsto con facoltà del datore di lavoro di chiedere la restituzione della retribuzione erogata al lavoratore; tale facoltà risulta esercitata assai raramente dai datori di lavoro che non richiedono la restituzione della retribuzione se non per periodi di assenza prolungati.

Esiste un quadro di collaborazioni professionali per lo svolgimento di attività di pronto soccorso, mentre esistono collaborazioni in materia di gestione dei campi ROM.

A tal riguardo è emersa sia la problematica inerente un credito vantato dalla Croce rossa italiana nei confronti della regione Lazio sia un ritardo del Comune di Roma nel riconoscimento mensile all'Ente per tale attività presso i campi ROM.

Infine, in ordine all'esposizione bancaria, si è precisato che ne è interessato il solo comitato provinciale di Roma ove si prevede tuttavia un meccanismo di anticipazione delle risorse da parte del comitato centrale che risente di ciò con rilevanti difficoltà di cassa.

11. L'AUDIZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO, AVVOCATO FRANCESCO ROCCA

Inquadramento

A. PROBLEMATICA DELL'APPROVAZIONE DEI BILANCI

Prima dell'attuale commissariamento l'ultimo bilancio consuntivo approvato risaliva al 2004; nel 2007 si assisteva al bilancio di previsione non approvato e, conseguentemente, ad un anno di gestione «di fatto»; per gli anni 2006-2007-2008 i bilanci di previsione consolidati non erano approvati.

Alla data dell'audizione risultano approvati tutti i bilanci consuntivi: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010 con parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti (bilanci consolidati approvati assemblano i dati di bilancio di 570 sedi territoriali); il bilancio di previsione 2012 è stato approvato.

B. RAZIONALIZZAZIONE DEI RAPPORTI CONTRATTUALI E CONVENZIONALI

Prima dell'attuale commissariamento si registrava la mancanza di un sistema di monitoraggio e controllo delle convenzioni, senza alcuna garanzia, quindi, di economicità; in questi ultimi anni si è provveduto a: riformulare il Regolamento di organizzazione e funzionamento della CRI allo scopo di dare un quadro organizzativo e amministrativo certo in cui incardinare le attività; aggiornare le procedure di vigilanza del comitato centrale CRI sulle unità territoriali; rinegoziare le convenzioni non economicamente in pareggio; avviare diverse iniziative finalizzate a monitorare

specificamente le convenzioni; predisporre linee-guida sulla gestione delle convenzioni, in particolare in ordine all'impiego del personale volontario.

C. ISPEZIONE SUL CORPO MILITARE CRI

Sono state applicate tutte le raccomandazioni formulate nella relazione conclusiva dell'ispezione amministrativo contabile promossa dal Ministero dell'economia e finanze, ispezione che ha portato al commissariamento dell'Ente ed in particolare: riconduzione del corpo militare alle dipendenze funzionali dalla struttura amministrativa dell'Ente, nel rispetto del decreto legislativo 165/2001; verifica ed esame puntuale dei rilievi formulati nella relazione ispettiva; avvio del recupero delle somme indebitamente percepite; riordino dei centri di mobilitazione; razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie dedicate al corpo militare della CRI, disponendo la cosiddetta «Pulizia dei Ruoli» presso i centri di mobilitazione e reclutamento; avvicendamento del vertice del corpo militare con altri ufficiali superiori del Corpo; riforma dei criteri di avanzamento e di progressione di carriera; adeguamento del trattamento economico del personale militare CRI in servizio, non in possesso del trattamento economico dirigenziale, al personale pari grado delle Forze Armate; recupero delle indennità illegittimamente corrisposte al personale militare nonché recupero dei buoni pasto non dovuti; infine si fa notare che dal 2008 non sono stati fatti nuovi richiami di militari in servizio temporaneo.

D. LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ENTE E GLI INTERVENTI REGOLAMENTARI

I principali interventi regolamentari sono stati: la ridefinizione della dotazione organica dell'Associazione e Regolamento di organizzazione e funzionamento; la revisione del Regolamento per l'uso delle autovetture di servizio; l'approvazione del Regolamento per la costituzione di Commissioni interne; l'approvazione del Regolamento per il conferimento degli incarichi di collaborazione ad esperti esterni; l'approvazione del Regolamento del Comitato Pari Opportunità dell'Associazione; l'approvazione del Regolamento di disciplina della composizione e del funzionamento del Comitato dei Garanti; l'approvazione del Regolamento per la disciplina e l'utilizzo delle carte di credito; la definizione delle linee guida per l'applicazione a livello regionale del decreto legislativo 81/2008 (estensione anche ai volontari della definizione di «lavoratore» ai fini dell'applicazione della normativa sulla sicurezza sul lavoro); l'approvazione del Regolamento concernente le nuove modalità di vigilanza e controllo sulle attività e sugli atti delle strutture territoriali C.R.I.

Nell'ottica del contenimento della spesa per telefonia mobile dell'Ente si è provveduto ad adottare il Regolamento per l'assegnazione e l'uso degli apparecchi di telefonia mobile; l'approvazione del Regolamento di organizzazione delle attività del settore emergenze della Croce Rossa Italiana; l'adozione del «Codice etico e di condotta della Croce

rossa italiana»; l'adozione del Regolamento Nazionale uniformi di Croce rossa per i soccorsi speciali; l'approvazione del nuovo «Regolamento di organizzazione e funzionamento della Croce rossa italiana», approvato dai Ministeri vigilanti; l'approvazione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

E. LA VICENDA S.I.S.E. SPA IN LIQUIDAZIONE

Prima del commissariamento la situazione della S.I.S.E. era la seguente: la S.I.S.E. è una Società, che aveva in organico oltre 3300 dipendenti (la maggior parte assunti con contratto *part time*), costituita nel 1999, per lo svolgimento del servizio di emergenza urgenza 118 nella Regione Siciliana; convenzione sottostimata per circa 2 milioni di euro al mese («contratto di servizio» pari a circa 7,28 mil/eu/mese a fronte di costi effettivi sostenuti per circa 9,3 mil/eu/mese).

In Sicilia il Commissario straordinario fin dall'inizio del suo mandato (ottobre 2008) ha rilevato alcune irregolarità gestionali: progressivo aumentare del contenzioso con la Regione Siciliana, sempre maggiore situazione debitoria della Società (rivolta in principal modo verso le agenzie fiscali, gli enti assicurativi e previdenziali), coincidenza tra controllore e controllato, elevati compensi del CdA (circa 400 mila euro annui), drammatiche «lacune» nella gestione della convenzione con enormi problemi in ordine al riconoscimento dei costi sostenuti per il servizio ed una relativa massiccia esposizione di contenzioso con i lavoratori dipendenti (prevalentemente per lavoro straordinario), enorme sofferenza di cassa con conseguente aggravio di sanzioni, interessi, contenzioso, spese legali e professionali.

Tutto sopra esposto ha comportato le seguenti azioni principali: attualmente la Società è in liquidazione volontaria (dal 10 marzo 2010). Nei mesi gennaio – luglio 2010, non essendo la SEUS in grado di svolgere autonomamente il servizio di emergenza – urgenza 118, la SISE per il medesimo servizio ha richiesto un corrispettivo mensile pari ad 11 milioni di euro; riduzione del numero dei componenti CdA: 3 e riduzione dei compensi CdA (circa 106 mila euro annui).

La C.R.I. ha depositato due ricorsi per decreto ingiuntivo nei confronti della Regione Sicilia, entrambi accolti da Tribunale di Palermo, rispettivamente di importo pari ad euro 42.403.217,35 e euro 22.382.771,00. Giugno 2011: invio di note per la costituzione in mora ed interruzione dei termini prescrizionali agli ex membri del Consiglio di Amministrazione della S.I.S.E., e per mancata vigilanza ad alcuni consiglieri del Consiglio Direttivo Regionale C.R.I. Sicilia, ai componenti del Collegio sindacale ed ai Revisori contabili della S.I.S.E. in carica fino al 2008; Luglio 2011: la C.R.I. ha presentato un esposto con il quale è stato richiesto alla Procura Regionale della Corte dei Conti di Palermo di perseguire tutti i potenziali responsabili di un eventuale danno erariale cagionato all'Amministrazione.

Risulta poi un'azione di responsabilità nei confronti dei precedenti amministratori per circa 8 milioni di euro.

F. RIORGANIZZAZIONE DELLE COMPONENTI VOLONTARISTICHE

La Croce Rossa Italiana si articola in sei componenti volontaristiche: il Corpo delle Infermiere volontarie, il Corpo militare della Croce rossa, il Comitato Nazionale Femminile, i Donatori di sangue, i Pionieri, i Volontari del Soccorso.

Alla data dell'audizione ed in seguito all'attività dell'attuale commissariamento è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Componente Giovane (i Pionieri) della Croce Rossa Italiana in accordo con le linee guida internazionali; è stato riformulato il regolamento di organizzazione e funzionamento delle Componenti Volontaristiche CRI; è stato approvato il nuovo capitolato dell'uniforme dei Volontari CRI al fine di standardizzare la divisa a livello nazionale tra le varie Componenti; sono state organizzate riunioni periodiche con il Ministero della Difesa per il riordino delle Componenti Volontarie ausiliarie delle Forze Armate (Corpo delle II.VV. e Corpo Militare CRI); esiste una sperimentazione della Componente unica civile presso il Comitato di Trento.

G. CRI E RAPPORTI CON FICR E CICR

Prima del commissariamento emergevano critiche da parte della Croce Rossa Internazionale sulla natura pubblica della CRI e si assisteva all'esclusione della CRI dalle istanze decisionali della CR Internazionale.

Alla data dell'audizione la CR Internazionale sostiene l'ipotesi di riforma legislativa della CRI e la privatizzazione dei Comitati Territoriali, e siede nel Consiglio di Amministrazione della Federazione Internazionale della Croce Rossa e nella Commissione Permanente mondiale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

Criticità

– La Croce Rossa Italiana negli ultimi 31 anni è stata commissariata per oltre 24 anni.

– Difficile convivenza dell'ente pubblico con il sistema di volontariato.

– Difficoltà di gestire 570 sedi territoriali (ciascuna con autonomia di bilancio) e circa 5.000 dipendenti con 28 Dirigenti (effettivi 23) su tutto il territorio nazionale e con molti uffici territoriali presidiati solo da volontari (1 funzionario per ciascun comitato comporterebbe una spesa aggiuntiva stimata in oltre 20 milioni di euro).

– Difficoltà di accesso a linee di finanziamento alternative allo Stato (*fund raising*) e difficoltà a partecipare a gare.

– Drammatica situazione del precariato per circa 1.500 persone.

– In merito alla situazione del personale appartenente al corpo militare della Croce Rossa Italiana ed in ordine al tema dei rapidi avanzamenti di carriera in seno al corpo militare, si è rilevato come in taluni casi era stato disatteso il quadro normativo di riferimento. Sebbene la questione degli avanzamenti veda un coinvolgimento endoprocedimentale non solo della Croce rossa italiana ma anche della relativa commissione con la partecipazione di ufficiali delle Forze armate e il coinvolgimento del Ministero della difesa, tale progressione avrebbe dovuto essere parametrata ai reali fabbisogni dell'Ente, mentre si sono instaurate situazioni di criticità posto che il numero di 1.200 unità risulta sproporzionato rispetto alle esigenze di personale ausiliario. Ciò costituisce un problema nodale rispetto alla presenza delle Forze armate nella Croce rossa italiana che pone la necessità di una riflessione per evitare tali distorsioni.

– In merito alla situazione dei trasferimenti dello Stato alla Croce Rossa ed in particolare di quelli del Ministero della difesa: essi ammontano a euro 11.138.607,00 finalizzati ai Corpi Ausiliari delle FF.AA della CRI (Corpo militare e Infermiere volontarie). Le componenti delle Forze armate sono oggetto di una gestione separata per la quale il trasferimento del Ministero della difesa è parte degli stanziamenti del bilancio e viene allocato nell'ambito di un apposito unico centro di responsabilità amministrativa a cui è preposto un dirigente. Tali fondi vengono utilizzati per consentire all'Ente di essere ausiliare delle Forze Armate. In merito al contributo del Ministero della difesa, risultano opportuni interventi per garantire una maggiore equità di bilancio in relazione ai fondi della difesa, per i quali potrebbe profilarsi un utilizzo direttamente legato alle spese per il funzionamento dei Corpi in questione, risultando tale tema un nodo giuridico che appare opportuno risolvere.

Considerazioni

L'audizione del Commissario straordinario Rocca ha posto in evidenza un'intensa attività di regolarizzazione/sanatoria /definizione delle anomalie e disfunzioni che hanno caratterizzato la gestione della CRI.

Detta azione ha avuto per oggetto la gestione finanziaria e contabile (approvazione dei rendiconti consuntivi dal 2005 al 2010), la gestione del patrimonio immobiliare, la gestione del personale, l'organizzazione, il monitoraggio dei rapporti contrattuali e negoziali).

Pur dandosi atto dello sforzo compiuto, non possono non rimanere aperti dubbi ed interrogativi sulla efficacia a regime delle misure adottate, la cui analisi sotto il profilo della legittimità, opportunità e convenienza non può essere esclusivo appannaggio della Commissione d'indagine quanto delle sedi istituzionali competenti.

In particolare per quel che riguarda i risultati della gestione finanziaria e contabile, la Corte dei conti, organo competente a riferire al Parlamento sui risultati della gestione finanziaria ai sensi dell'art.100 della Costituzione, dovrà verificare nel dettaglio se detta gestione sia stata improntata a criteri di efficacia ed economicità ovvero se, ancorchè i rendiconti siano stati formalmente approvati, se pur con enorme ritardo, non resi-

duino dubbi od incertezze sui criteri adottati per la regolarizzazione *ex post* di attività compiute in regime di gestione di fatto, ovvero per la eliminazione dei residui e soprattutto i fatti gestori trovino puntuale ed esatta corrispondenza nelle poste di bilancio.

In linea generale restano aperti tutti gli interrogativi circa l' idoneità dell'attuale organizzazione della CRI ad assicurare una gestione trasparente, improntata ai principi della separazione tra politica e gestione e l' idoneità del quadro normativo e regolamentare esistente ad assicurare una certezza d'azione e di regole nell'ambito di importanti settori di attività dell'ente quali la gestione negoziale e contrattuale, il personale, la gestione del patrimonio immobiliare.

Detti interrogativi sono oggetto delle considerazioni finali e proposte d'intervento.

III. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE DI INTERVENTO

1. AREE TEMATICHE

Rapporti contrattuali

La normativa attuale consente alla CRI in tempo di pace di svolgere tramite le unità territoriali in regime di convenzione servizi di carattere socio-sanitario, assistenziale, il servizio 118, il servizio trasporto infermi, il trasporto emoderivati d'urgenza.

Gli ambiti di intervento delle convenzioni vigenti riguardano sia i servizi di trasporto infermi (con atti sottoscritti con le Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, e le Unità Territoriali CRI) sia i servizi sociali ed assistenziali quali – a titolo esemplificativo e non esaustivo – quelli afferenti alla gestione dei noti Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo – C.A.R.A. (con atti sottoscritti con le Prefetture).

Tutte le audizioni hanno posto in evidenza le forti diseconomicità della gestione convenzionale con particolare riferimento all'espletamento dei servizi di pronto soccorso e trasporto infermi, diseconomicità le cui cause sono state attribuite prevalentemente all'elevato costo del personale civile e militare impiegato per l'espletamento dei servizi; il costo, per varie ragioni (elevato inquadramento, indennità particolari del personale militare) risulta più elevato rispetto ai costi medi, ed al costo delle risorse necessarie per assicurare il servizio.

Altra considerazione emersa in sede di audizioni è quella che ha portato ad accentuare la scarsa competitività della CRI come ente pubblico destinatario di obblighi più stringenti, specie in tema di reclutamento del personale, rispetto a soggetti privati (associazioni di volontariato) e quindi non in grado di competere efficacemente sul mercato dell'affidamento dei servizi.

Di qui l'invocata esigenza di procedere ad una privatizzazione dei comitati locali e provinciali per consentire risparmi di spesa e maggiore eco-

nomicità della gestione a dette strutture, auspicio che sembrerebbe aver trovato conferma nello schema di decreto legislativo recante la riorganizzazione della Croce Rossa (Atto del Governo n. 424).

Si osserva che entrambe le motivazioni addotte a giustificazione delle diseconomicità della gestione in regime di convenzione si prestano ad osservazioni critiche di carattere generale.

La prima è che occorre ben distinguere lo strumento della convenzione rispetto a quello della gara pubblica ai fini dell'applicazione delle norme nazionali e comunitarie.

Il termine convenzione è riferito di norma solo all'accordo a contenuto patrimoniale tra due soggetti pubblici per regolare servizi d'interesse comune, accordo che, se non è definito contrattualmente, sfugge alla regola dell'evidenza pubblica, essendo disciplinato dall'articolo 15 della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Tuttavia è da notare che se l'oggetto della convenzione è definito contrattualmente, anche la convenzione è soggetta alla regola dell'evidenza pubblica, che impone la selezione del contraente tramite gara competitiva, pena l'elusione delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza.

In altri termini vi possono essere semplici convenzioni/accordo e convenzioni/contratto.

Alla luce della documentazione acquisita in sede d'audizione emerge invece la scarsa chiarezza interpretativa da parte dei responsabili amministrativi dei comitati locali circa le differenze tra l'una e l'altra fattispecie, stante anche l'assenza di atti di indirizzo ed interpretativi degli enti vigilanti e dei rappresentanti del Comitato centrale circa le regole da applicare per le convenzioni.

Ad alimentare l'incertezza potrebbe aver concorso anche l'ambiguità di formulazione dell'articolo 2 dello Statuto dell'ente che prevede fra i compiti dello stesso quello di: «c) concorrere attraverso lo strumento della convenzione, ad organizzare ed effettuare con propria organizzazione il servizio di pronto soccorso e trasporto infermi nonche' svolgere, fermo restando quanto previsto dall'articolo 70 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e nel rispetto della legislazione nazionale e delle competenze regionali, i servizi sociali ed assistenziali indicati dal presente statuto, in ambito internazionale, nazionale, regionale e locale; d) concorrere al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei compiti del Servizio sanitario nazionale con il proprio personale sia volontario sia di ruolo nonchè con personale comandato o assegnato e svolgere, altresì, attività e servizi sanitari e socio-assistenziali per conto dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici e privati, attraverso la stipula di apposite convenzioni».

La richiamata ambiguità del termine convenzione è anche alla base di una recente sentenza del Consiglio di Stato la n. 10825 del 9 agosto 2011, secondo cui alla CRI sarebbe preclusa la possibilità di partecipare a gare pubbliche, potendo per vincolo statutario ricorrere solo allo strumento delle convenzioni/accordo tra amministrazioni pubbliche.

A prescindere dall'analisi d'impatto che la sentenza citata potrebbe produrre sull'attività negoziale sino ad oggi svolta, anche in base a proce-

ture competitive cui la CRI nelle varie articolazioni territoriali ha partecipato (non esiste una possibilità di estensione del giudicato *ultra partes*..) non sembra che il principio affermato nella sentenza possa essere surrettiziamente invocato a giustificazione di un esonero del rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e rispetto della regole di concorrenza.

L'attività negoziale e contrattuale della CRI deve sempre essere rispettosa delle regole comunitarie e nazionali in materia di concorrenza e comportare l'assunzione diretta della responsabilità della gestione, e ciò a prescindere dalla natura pubblica e privata del soggetto chiamato a svolgere il servizio.

L'opzione a favore della privatizzazione non può ignorare che a monte della scelta politica si colloca una corretta valutazione dei fatti che fino ad oggi hanno generato confusione e sovrapposizione di regole, concorrendo ad alimentare un grave disordine gestionale e vistose asimmetrie, quanto ai risultati economici della gestione fra i vari comitati locali.

In altri termini gli argomenti addotti a favore della privatizzazione dei comitati locali e provinciali che, assumendo la forma delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991 di per sé garantirebbero maggiore efficienza, risparmi derivanti dalla mancata assunzione delle perdite da parte del comitato centrale e responsabilizzazione degli amministratori dei comitati locali, sembra essere un'affermazione tutta da verificare poichè la scelta della privatizzazione di per sé sola non equivale affatto al certo conseguimento di detti obiettivi, tanto più che le regole in materia di concorrenza sono applicabili al soggetto indipendentemente dalla forma giuridica privata o pubblica, solo in base alla natura dell'attività svolta.

La giurisprudenza amministrativa ed in particolare del TAR Campania Napoli sez. I 21/3/2006 n. 3109 che, nel pronunciarsi su un caso di partecipazione ad un procedimento ad evidenza pubblica da parte di una organizzazione di volontariato, ha affermato che l'indizione della gara per l'appalto di servizio ambulanze è in netto contrasto con «gli obblighi statutari delle associazioni di volontariato che, ai sensi delle vigenti norme statali e regionali, dovevano svolgere un *facere* in modo personale, spontaneo e gratuito, potendo trarre le risorse economiche per il loro funzionamento solo mediante rimborsi derivanti dal convenzioni». Le risorse possono essere attinte da attività commerciali, che non devono essere prevalenti rispetto alla attività gratuita, affinché il soggetto non perda la propria connotazione di soggetto senza scopo di lucro e organizzazione volontaristica.

Malgrado la giurisprudenza amministrativa sia (apparentemente) contraddetta da quella comunitaria, secondo cui le associazioni di volontariato possono essere considerate imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato europeo relative alla concorrenza (vedi Corte di giustizia europea, III sezione, sentenza del 29 novembre 2007 –causa C-119/06) sta di fatto che la privatizzazione dei comitati locali e provinciali non eliminerebbe le incer-

tezze derivanti dall'incerto quadro normativo di riferimento ed anzi finirebbe per alimentare una indebita commistione tra regole pubblicistiche cui dovrebbe attenersi le articolazioni centrali aventi natura pubblicistica, rispetto a quelle periferiche aventi natura privatistica.

È quindi da considerare che anche il mantenimento della veste pubblicistica dei comitati locali e provinciali non sarebbe di per sé di ostacolo ad un'organizzazione più trasparente ed efficiente che potrebbe essere raggiunta attraverso atti di indirizzo vincolanti in materia di gestione contrattuale, che definissero *ex ante*, competenze, attribuzioni, responsabilità delle procedure e assunzione diretta delle perdite e degli eventuali ricavi dell'attività svolta in regime di convenzione dai comitati locali e provinciali.

Al riguardo, come osservazione di carattere generale che non riguarda solo l'attività contrattuale ma tutta l'attività svolta dalla CRI, sarebbe auspicabile che all'ente si estendesse la disciplina di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità delle persone giuridiche, dando concreta attuazione a tale normativa anche con riferimento all'ente. La normativa di cui sopra, imponendo l'adozione di un modello organizzativo idoneo alla prevenzione dei reati ed una mappatura delle aree di criticità, contribuirebbe a far emergere l'organizzazione di un ente complesso che ha fino ad oggi operato in un contesto di assoluta opacità e scarsa chiarezza delle competenze dei vari livelli politico ed amministrativo.

Situazione finanziaria e contabile

Le audizioni e documenti ad esse correlati hanno messo in evidenza l'assoluta gravità della situazione della CRI sotto il profilo della corretta gestione finanziaria e contabile.

All'atto del commissariamento, l'ultimo rendiconto approvato era quello relativo all'esercizio finanziario 2004.

Da ultimo l'audizione del Commissario straordinario Rocca ha consentito di apprendere che sono stati approvati, sia pur con notevole ritardo, i consuntivi degli anni dal 2005 al 2010.

La concentrazione in un brevissimo lasso temporale di attività che avrebbero dovuto essere poste in essere nelle scansioni temporali dettate dalla legge, negli anni precedenti, al di là delle valutazioni sulla oggettiva meritevolezza delle iniziative volte ad una regolarizzazione /sanatoria *ex post* di attività gestorie svolte di fatto in totale assenza di approvazione preventiva e successiva degli organi competenti a legittimarla (collegio dei revisori), pone seri interrogativi sia per quel che attiene al profilo delle responsabilità personali per singoli fatti di gestione (responsabilità che una tardiva approvazione dei bilanci non potrebbe comunque sanare), sia per quel che riguarda l'attenta ricognizione delle cause che hanno determinato tale situazione.

Le audizioni hanno posto l'accento sulle possibili cause che hanno determinato il ritardo nell'approvazione dei rendiconti, in sintesi da individuare nella mancata realizzazione del sistema di tesoreria unica; nell'e-

norme mole di residui attivi e passivi da verificare nella loro attendibilità da parte dell'unico collegio dei revisori dei conti, nella non uniformità delle regole contabili adottate dai comitati locali e provinciali responsabili in via autonoma della gestione, nell'esser stato consentito l'accollo delle passività dei comitati locali e provinciali a carico del comitato centrale in assenza di adeguata preventiva verifica della attendibilità delle singole poste debitorie.

L'insieme di dette cause concorre nel rafforzare l'esigenza che un intervento di riforma dell'ente introduca un sistema efficace di sanzioni tale da svolgere una funzione preventiva e dissuasiva circa comportamenti dilatori in ordine all'approvazione dei bilanci e dei rendiconti (ad esempio, perdita delle entrate derivanti da contributi pubblici in caso di omessa o tardiva approvazione dei rendiconti e dei bilanci) ovvero l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dei Ministeri vigilanti.

In base agli ultimi dati contabili che dovranno formare oggetto di referto al Parlamento da parte della Corte dei conti sembra comunque possibile ritenere che nella composizione della spesa corrente una parte consistente continui ad essere rappresentata dalla spesa per il personale civile e per il personale militare (per il quale non esiste una tabella organica) che tra l'altro ha fruito di erogazioni giudicate illegittime all'esito di una ispezione condotta dall'Ispettorato generale della Guardia di Finanza.

L'assenza di una preventiva adeguata verifica dei fabbisogni effettivi di personale da parte dei singoli comitati, la scarsa trasparenza delle procedure di reclutamento, la prassi del ricorso a consulenze esterne (almeno fino al 2005) per il compimento di compiti istituzionali, l'illegittimo utilizzo del personale militare per lo svolgimento di compiti al medesimo non spettanti, il fenomeno del precariato, sono elementi di criticità di tale rilievo che, malgrado i provvedimenti di riordino di recente adottati, richiedono un'analisi preventiva *ad hoc*, anche al fine di ridurre i rischi derivanti da possibili contenziosi i cui esiti potrebbero assumere effetti dirompenti sotto il profilo economico/finanziario.

Gestione del patrimonio immobiliare

Le audizioni hanno posto in evidenza che il patrimonio immobiliare dell'Ente è costituito da 432 terreni e circa 973 unità di diversa tipologia, acquistate direttamente, pervenute per disposizioni testamentarie, donazioni ed altri modi, e in alcuni casi anche in comproprietà con altri enti o soggetti privati, ovvero costruite su suoli concessi in diritto di superficie *ad aedificandum*. La maggior parte di questi beni è utilizzata direttamente, mentre i restanti immobili sono fabbricati e terreni di non facile utilizzazione diretta e di altrettanto difficile collocazione sul mercato.

Notevoli sono le spese che l'ente sostiene per la manutenzione ordinaria e straordinaria di tali beni che spesso non sono utilizzati in modo produttivo rispetto alle finalità istituzionali dell'ente.

Come prima osservazione è da rilevare che la proprietà o altri diritti reali sui beni immobili non può che essere della CRI come ente, salva la

possibilità di attribuzione del godimento del bene a vario titolo ai comitati regionali, provinciali e locali in base alle specifiche esigenze.

Per evitare duplicazioni di centri decisionali o interferenze in ordine ad atti di disposizione e utilizzazione dei beni immobili, dovrebbero essere predisposti contratti/tipo che disciplinino con carattere di uniformità i reciproci obblighi delle parti (concedente e concessionario) sia *inter partes* che riguardo ai terzi. Il mancato adempimento all'obbligo di cui sopra dovrebbe essere sanzionato con misure adeguate (inefficacia/nullità/ annullabilità degli atti compiuti in difformità rispetto alle regole poste dai contratti tipo, responsabilità patrimoniale diretta verso l'ente dei soggetti cui siano addebitabili inerzie o ritardi).

Gestione del personale civile e militare

In merito alla situazione del personale appartenente al Corpo Militare della Croce Rossa Italiana ed in ordine al tema dei rapidi avanzamenti di carriera in seno al corpo militare, si è rilevato come in taluni casi era stato disatteso il quadro normativo di riferimento. Sebbene la questione degli avanzamenti veda un coinvolgimento endoprocedimentale non solo della Croce rossa italiana ma anche della relativa commissione con la partecipazione di ufficiali delle Forze armate e il coinvolgimento del Ministero della difesa, tale progressione avrebbe dovuto essere parametrata ai reali fabbisogni dell'Ente, mentre si sono instaurate situazioni di criticità posto che il numero di 1.200 unità risulta sproorzionato rispetto alle esigenze di personale ausiliario. Ciò costituisce un problema nodale rispetto alla presenza delle Forze armate nella Croce rossa italiana che pone la necessità di una riflessione per evitare tali distorsioni.

In ordine all'articolazione territoriale della Croce rossa, persiste altresì la necessità di prevedere strumenti per rendere più agevole l'attività, soffermandosi poi sui contenuti specifici dello schema di decreto legislativo varato dal precedente Governo.

In particolare, è stata evidenziata la forte criticità del taglio di dotazione organica per il 40 per cento del personale previsto dall'articolo 3 del testo, ricordando come un anno fa i Ministeri vigilanti abbiano approvato la pianta organica teorica dell'Ente per un numero di unità di personale di 2.300 persone.

In sintesi, in merito alla criticità della pianta organica, anche alla luce di quanto emerso dall'audizione del Commissario straordinario, si rileva che l'attuale situazione è di gran lunga sotto dimensionata rispetto alle previsioni e che un'ulteriore riduzione non attentamente meditata della spesa del personale potrebbe esporre Croce rossa ad una riduzione della sua funzione umanitaria

2. SINTESI FINALE DEGLI ELEMENTI DI CRITICITÀ EMERSI DALLE AUDIZIONI

Le criticità di seguito riportate permangono anche alla luce delle considerazioni emerse in sede di audizione del Commissario straordinario:

1. La Croce Rossa Italiana negli ultimi 31 anni è stata commissariata per oltre 24 anni.
2. Forte diseconomicità della gestione contrattuale e dell'attività posta in essere in regime di convenzione (cause: eccessivo costo del personale e dei beni strumentali, incertezze normative sulle procedure di affidamento di contratti e convenzioni, casi limite oggetto di segnalazioni nel Lazio ed in Puglia)
3. Mancata e tempestiva approvazione dei rendiconti
4. Opacità dei flussi finanziari, difficoltà di risalire ai centri decisionali, mancata assunzione diretta da parte dei comitati locali della responsabilità dei negativi risultati della gestione.
5. Gestione finanziaria contabile, svolta in assenza di rendiconti approvati fino alle iniziative recentissime adottate *ex post* in sanatoria dal commissario straordinario, formazione di disavanzi
6. Gestione del patrimonio immobiliare, mancanza di inventario aggiornato (fino a quello riferito come attuato dall'attuale commissario straordinario), confusione di competenze in ordine agli atti di disposizione dei beni, mancanza di criteri uniformi ad atti di indirizzo
7. In merito al personale, mancanza di criteri trasparenti ed obiettivi per il reclutamento, mancanza di pianta organica, attribuzione di emolumenti non dovuti, formazione indirizzata a personale non stabilizzato, precariato, asimmetria di trattamenti giuridici economici tra le varie componenti del personale, civile e militare, eccessivo ricorso a consulenze esterne in mancanza di verifica sulla utilità delle stesse verificatesi negli anni precedenti.
8. Mancanza di controlli interni, mancata adozione di misure volte ad accertare le responsabilità personali

3. PROPOSTE DI INDIRIZZO A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

A conclusione dell'indagine conoscitiva la Commissione Igiene e Sanità ritiene che gli elementi emersi siano tali da richiedere:

A) una immediata riorganizzazione dell'ente improntata a criteri di trasparenza circa le responsabilità della gestione, sia a livello centrale che periferico che potrebbe essere agevolata anche dall'estensione per legge alla CRI della normativa di cui al decreto legislativo n. 231/2001. In questo senso sarebbe auspicabile un veloce passaggio alla gestione ordinaria favorente un meccanismo partecipato delle scelte secondo le attuali previsioni statutarie.

B) una riorganizzazione della CRI rispettosa dei compiti e degli obiettivi umanitari assegnati per legge e per statuto all'ente, che sia però coerente con il quadro normativo nazionale ed europeo in materia di concorrenza ed aiuti di Stato, al fine di risolvere la effettiva contraddizione per cui da una parte CRI effettua servizi umanitari in convenzione e

dall'altra partecipa a gare per l'assegnazione di servizi sanitari contendibili.

Detta riorganizzazione dovrebbe quindi tener conto delle possibili negative implicazioni giuridiche sottese alla scelta della privatizzazione dei comitati locali e provinciali che, anziché operare quale fattore di semplificazione, potrebbe addirittura creare indebite ed inopportune sovrapposizioni tra regole pubblicistiche e regole privatistiche ingenerando incertezza circa il quadro normativo di riferimento, o addirittura porsi in contrasto con la normativa europea in tema di divieto di aiuti di Stato.

C) l'adozione di nuovi regolamenti che in coerenza con la scelta prioritaria circa la natura interamente o parzialmente pubblica dell'ente assicurino una effettiva trasparenza della gestione in base a criteri uniformi, specie in tema di procedure di reclutamento, selezione, formazione, avanzamento del personale.

D) occorre rivedere i rapporti tra Ministero della difesa e CRI con particolare riferimento ai compiti all'organico del corpo militare in servizio continuativo e temporaneo alla luce del trasferimento economico previsto da parte del Ministero della difesa, esclusivamente destinato allo stato attuale al funzionamento del corpo militare. A seguito delle forti criticità emerse appare opportuno in via più ampia una riflessione sul significato e sul ruolo che il corpo militare deve avere all'interno di CRI al giorno d'oggi.

E) si evidenzia che lo schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 424), attualmente all'attenzione della Commissione per il prescritto parere, non risponde se non in minima parte alle criticità emerse durante l'indagine e non appare coerente con le conclusioni cui questa stessa Commissione è giunta in materia di riorganizzazione della CRI.

F) si segnalano le criticità riguardanti la pianta organica civile che deve essere adeguatamente calibrata per non incidere negativamente sulle funzioni umanitarie proprie di CRI con manovre di taglio automatico indiscriminato. La pianta organica dovrà essere ragionata anche in base alla rimodulazione della componente militare. Una particolare attenzione viene posta dalla Commissione sulla situazione critica dei dipendenti assunti con contratto a termine dai comitati locali, la cui condizione lavorativa è continuamente messa in discussione dagli affidamenti di servizi sanitari assegnati con metodo competitivo da parte delle regioni. Bisogna valutare l'opportunità di un progressivo inserimento in ruolo dei lavoratori da molti anni assunti con contratto a termine ed annualmente rinnovati.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Mercoledì 21 dicembre 2011

**Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti
dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 75

Presidenza del Presidente
D'ALÌ

Orario: dalle ore 15 alle ore 16,30

*AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELLA FONDAZIONE DI VENEZIA SE-
GRE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2487 (SALVAGUARDIA LAGUNA DI VENEZIA)*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
sull'anagrafe tributaria**

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria

Presidenza del Presidente
Maurizio LEO

La seduta inizia alle ore 14,20.

AUDIZIONI

Audizione del Presidente e Amministratore delegato dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Dott. Maurizio Prato

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento e conclusione)

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, comunica che sono presenti il Dott. Maurizio Prato, Presidente e Amministratore delegato dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, il dott. Alessandro De Paolis, Direttore Pianificazione e Business Development e il dott. Vincenzo Fortunato, Responsabile del Progetto CIE per IPZS. Introduce quindi il tema oggetto dell'audizione e cede la parola al dottor PRATO, che svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, Maurizio LEO, *presidente*, i senatori Rosario Giorgio COSTA (*PdL*), Giampiero DE TONI (*IDV*) e Lucio D'UBALDO (*PD*).

Il dottor PRATO risponde alle osservazioni e ai quesiti posti, fornendo ulteriori elementi informativi.

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, dopo aver ringraziato tutti i presenti, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,40.

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi**

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 15,40 alle ore 15,45.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria

Presidenza del Presidente
Giorgio JANNONE

La seduta inizia alle ore 8,35.

Indagine conoscitiva sulla consistenza, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati:

Audizione del Presidente e del Direttore generale della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, avvocato Alberto Bagnoli e dottor Sergio Cellini

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Giorgio JANNONE, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Avverte che il presidente e il direttore generale della Cassa sono accompagnati dal vicepresidente vicario, dottor Nunzio Luciano.

L'avvocato Alberto BAGNOLI, *Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione e consegna agli atti della Commissione copia del piano triennale di investimento approvato dal consiglio di amministrazione della Cassa nel novembre 2011 nonché un documento predisposto dal Servizio gestione patrimonio immobiliare nel dicembre 2011 recante dati relativi al patrimonio immobiliare.

Intervengono per porre domande e formulare osservazioni il senatore Elio LANNUTTI (*IdV*), i deputati Giuliano CAZZOLA (*PdL*), Antonino LO PRESTI (*FLI*) e Giorgio JANNONE, *presidente*.

Replica ai quesiti posti fornendo ulteriori elementi di valutazione l'avvocato Alberto BAGNOLI, *Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense*.

Il dottor Sergio Cellini, *Direttore generale della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense*, consegna alla Presidenza copia del bilancio consuntivo 2010 nel quale sono contenuti dati dettagliati sulla redditività e consistenza del patrimonio immobiliare della Cassa.

Il deputato Giorgio JANNONE, *presidente*, nel ringraziare i rappresentanti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza e forense per la loro partecipazione all'odierna seduta, dichiara conclusa l'audizione.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il deputato Antonino LO PRESTI (*FLI*), rileva l'opportunità di chiedere al Presidente della Camera di estendere il sistema di rilevazione delle presenze, introdotto di recente nelle Commissioni permanenti, anche ai lavori delle Commissioni bicamerali.

Il senatore Elio LANNUTTI (*IdV*), i deputati Giuliano CAZZOLA (*PdL*), Antonino LO PRESTI (*FLI*), Nedo Lorenzo POLI (*UdC*) e la deputata Carmen MOTTA si associano alla richiesta del collega Lo Presti.

Il deputato Giorgio JANNONE, *presidente*, constatata l'unanimità della richiesta, assicura i componenti della Commissione che rappresenterà tale esigenza al Presidente della Camera.

La seduta termina alle ore 9,15.

Ufficio di Presidenza integrato dei rappresentanti dei Gruppi

L'Ufficio di Presidenza, integrato dei rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 9,15 alle ore 9,20.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria
89ª Seduta

Presidenza del Presidente
PASTORE

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Milone.

La seduta inizia alle ore 14.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente PASTORE propone di invitare il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione a riferire alla Commissione sugli indirizzi del Governo in materia di semplificazione, possibilmente alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa di fine anno.

Concorda la Commissione.

SULL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO N. 404

Il presidente PASTORE comunica che i relatori sull'atto del Governo n. 404, concernente modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell'ordinamento militare, hanno presentato una nuova proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato al resoconto, che tiene conto del dibattito fin qui svolto.

Prende atto che la Commissione non è in numero legale per proseguire l'esame dell'atto del Governo con la votazione della nuova proposta di parere; dopo aver ricordato che il termine per l'espressione del parere, già prorogato, è ormai trascorso, chiede se vi sia la disponibilità del Governo ad attendere ancora il parere della Commissione. Conclude ringra-

ziando il sottosegretario di Stato Milone per la sua presenza e augurandogli, a nome della Commissione, buon lavoro.

Il Sottosegretario MILONE dichiara che il parere della Commissione potrà essere utilmente acquisito anche dopo la pausa dei lavori parlamentari di fine anno, esprimendo comunque la disponibilità a dar seguito alle indicazioni contenute nella nuova proposta di parere dei relatori.

La seduta termina alle ore 14,10.

ALL. 1

**NUOVA PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 404**

La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, recante modifiche e integrazioni al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

visto il parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, reso nell'Adunanza plenaria del 26 luglio 2011;

vista l'ordinanza n. 296 del 2011 della Corte costituzionale;

considerati i rilievi e le osservazioni formulati dalla Commissione difesa del Senato della Repubblica e dalla Commissione difesa della Camera dei deputati;

considerata, nell'ambito delle politiche di semplificazione e di riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni e nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza, l'opportunità di estendere, nell'ambito del Ministero della Difesa, la *spending review* alla valutazione della congruità delle spese per il personale in rapporto alle esigenze dello strumento militare, con particolare riferimento al numero degli ufficiali generali e superiori e dei sottufficiali del ruolo marescialli ed equiparati in servizio permanente effettivo nelle Forze Armate;

esprime, per quanto di competenza,

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

l'articolo 1, comma 1, lettera c), integra l'articolo 22 del codice in merito alle attività di bonifica da ordigni esplosivi residuati bellici: a tale riguardo, si invita il Governo a valutare l'esigenza di precisare, al numero 2), nella lettera c-bis), punto 5), che l'attività di brillamento va svolta solo quando ne ricorrano le condizioni;

considerato che la tabella 2 del Decreto Ministeriale 30 novembre 2010, concernente la soppressione o riorganizzazione di comandi ed enti dell'Esercito e dell'Aeronautica militare, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del codice dell'ordinamento militare, ha previsto la soppressione del Comando operativo delle forze aeree ed il contestuale trasferimento dei relativi compiti al Comando della Squadra aerea con conseguente riconfigurazione in termini di attribuzione e di personale, si segnala l'opportunità

di coordinare l'articolo 143 del codice in tema di Comando operativo delle forze aeree, con quanto stabilito dalla citata tabella 2;

con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera *f*), si rileva che l'intervento sull'articolo 250, comma 3, concernente la concessione in uso, a titolo gratuito, dei campi e degli impianti alle sezioni di tiro a segno, dovrebbe consentire un riassetto normativo più aderente alla previsione di cui al sesto comma dell'articolo 11 del r.d.l. 16 dicembre 1935, n. 2430;

in merito all'articolo 2, comma 1, lettera *i*), ove si interviene sulla disciplina concernente la determinazione dei canoni degli alloggi, introducendo nell'articolo 286 del codice dell'ordinamento militare il comma 3-*bis*, si invita il Governo a valutare l'opportunità di prevedere che la rideeterminazione del canone degli alloggi dovuto dagli utenti non aventi titolo alla concessione – operata con l'introduzione del nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 286 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 – avvenga con decreto del Ministro della Difesa, come previsto dall'articolo 6, comma 21-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; in merito alla medesima disposizione, si segnala l'esigenza di armonizzarla con quanto statuito nel decreto di attuazione della disposizione, articolo 3, comma 3 del decreto del Ministro della difesa 16 marzo 2011, che prevede la decorrenza dei nuovi canoni solo a far data dalla loro notificazione agli interessati;

ancora in merito all'articolo 2, comma 1, lettera *i*), si invita il Governo a integrare la modifica all'articolo 286 del codice dell'ordinamento militare inserendo, nel comma 4, dopo le parole: «Agli utenti, che si trovano nelle condizioni eventualmente previste» la seguente: «annualmente», poiché la determinazione del livello di reddito cui consegue l'applicazione dell'equo canone è demandata a un decreto ministeriale adottato con cadenza annuale;

in merito alla rettifica dell'articolo 306, comma 2, recata dall'articolo 2, comma 1, lettera *m*), si invita il Governo a valutare l'opportunità di modificare i criteri per l'individuazione dei soggetti che possono mantenere la conduzione degli alloggi di servizio, considerando in particolare se si configurino in tal modo modifiche sostanziali che non siano rese necessarie da esigenze di coordinamento;

sempre in tema di alloggi, si segnala l'esigenza di coordinare l'articolo 306, comma 2, del codice con la sopravvenuta disciplina regolamentare, riconoscendo al conduttore dell'immobile oltre al diritto di prelazione anche la facoltà di opzione;

si rileva che la modifica recata dall'articolo 4, comma 1 lettera *hh*) – volta a novellare l'articolo 918, comma 1 e alinea del codice, al fine di specificare la natura precauzionale della sospensione ivi prevista, nell'intento di perfezionare il recepimento della fonte originaria (articolo 29 della legge n. 113 del 1954) – attribuisce erroneamente carattere precauzionale a tutte le fattispecie di revoca della sospensione ivi previste, mentre l'ipotesi di sospensione contemplata dalla lettera *d*) di tale norma non

riveste carattere precauzionale; per queste ragioni, si segnala la necessità di eliminare il riferimento alla natura precauzionale della sospensione inserito nella rubrica e nell'alinea del comma 1 dell'articolo 918 del codice;

all'articolo 4, comma 1, lettera *iii*), si rileva l'esigenza di coordinare la correzione dell'articolo 1359, che precisa il carattere esclusivamente verbale del richiamo, con le disposizioni (articoli 1360, comma 1 e 1369, comma 2) che, sul presupposto dell'annotazione del richiamo nei registri ad esclusivo uso interno, attualmente dispongono la rilevanza della recidiva del richiamo, precisando se ed a quali condizioni sia comunque consentita una possibile annotazione del richiamo medesimo;

con riferimento all'articolo 4, comma 1, lettera *qqq*), che novella l'articolo 1389 del codice, appare necessario mantenere il termine di sessanta giorni entro il quale la Commissione di disciplina deve concludere il giudizio di riesame e mantenere l'attuale previsione in base alla quale il giudizio di rinvio deve essere svolto da una diversa commissione disciplinare rispetto a quella che già si è espressa in senso favorevole al mantenimento del grado;

con riferimento all'articolo 4, comma 1, lettera *aaaa*), che introduce nel Codice dell'ordinamento militare il nuovo articolo 1475-*bis*, nel quale sono riprodotte le norme di cui al decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, relativo alle associazioni di carattere militare con scopi politici, preso atto della decisione che la Corte costituzionale ha assunto con l'ordinanza n. 296 del 2011, si valuta positivamente tale opzione; si segnala in ogni caso l'esigenza di modificarne il contenuto evitando che dalla mera riproduzione delle norme del 1948 possa derivare la reintroduzione, con effetto novativo, di istituti penali – di dubbia legittimità costituzionale – ormai espunti da tempo considerevole dal diritto processuale penale, come l'arresto preventivo, richiamato al comma 5 del citato articolo 1475-*bis*;

con riferimento all'articolo 1483, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, il quale riproduce con alcune modificazioni le disposizioni contenute nell'articolo 6, comma secondo, della legge n. 382 del 1978, si raccomanda al Governo di integrare l'articolo 4, comma 1, lettera *bbbb*), dello schema di decreto in titolo con una correzione al testo vigente del richiamato articolo 1483, comma 2, che prescriva il divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni «di partiti, associazioni e organizzazioni politiche», ripristinando il testo della previgente normativa oggetto di riassetto;

la modifica dell'articolo 1533 del Codice dell'ordinamento militare, recata dall'articolo 5, comma 1, lettera *a*), relativa alla denominazione del grado dell'Ordinario militare, ripristina il contenuto dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 512 del 1961 oggetto di riassetto ad opera del decreto legislativo n. 66 del 2010; a tale riguardo, nel ricordare l'origine concordataria della disciplina e che la figura dell'Ordinario militare si configura del tutto distinta e peculiare rispetto ai vertici dei Corpi dell'Esercito, si osserva come tale correzione sia volta a riprodurre la norma nel testo originario non essendo intervenute nuove intese con la Santa Sede

dalle quali sia conseguita l'esigenza di modificare la denominazione del grado a cui è assimilato l'Ordinario;

con riferimento alla potestà del Corpo della Guardia di finanza di stipulare convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati si segnala al Governo, per garantire uniformità di disciplina, l'esigenza di integrare lo schema in titolo con un'esplicita modifica dell'articolo 2133 del Codice in modo da prevedere l'estensione al Corpo delle norme regolamentari di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010, già vigenti al riguardo per le Forze armate e l'Arma dei carabinieri, con contestuale – ed esplicita- abrogazione dell'articolo 2, comma 47 della legge n. 191 del 2009;

quanto all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 5), con il quale si modifica la lettera q), del comma 1 dell'articolo 2136 del Codice, si osserva come tale previsione non appaia più necessaria alla luce di quanto disposto dall'articolo 6, comma 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito dalla legge 2 agosto 2011, n. 130, segnalando pertanto al Governo l'esigenza di espungere il richiamato numero 5);

in merito alla correzione all'articolo 2245 del codice dell'ordinamento militare, recata dall'articolo 9, comma 1, lettera i), dello schema in titolo, si invita il Governo a riconsiderare l'opportunità di modificare il richiamato articolo 2245, che nel testo vigente riproduce quanto disposto dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 298 del 2000, anche alla luce delle disposizioni riguardanti le altre Forze Armate e la Guardia di Finanza;

si invita inoltre il Governo a verificare la completezza dell'opera di immissione, nel codice dell'ordinamento militare, di norme *medio tempore* entrate in vigore come disposizioni autonome, evitando una possibile «fuga» dal codice;

in merito alla questione delle reviviscenze normative operate dal provvedimento in titolo, operate mediante la revisione dell'articolo 2268 nonché attraverso singoli interventi su specifiche disposizioni del codice dell'ordinamento militare, nel richiamare quanto statuito dal Consiglio di Stato, si rammenta l'esigenza di evitare duplicazioni di norme e si segnala l'esigenza di corredare i correttivi previsti, ove ritenuto necessario, con espresse clausole di reviviscenza retroattiva con effetto dal 9 ottobre 2010, evitando in ogni caso soluzioni di continuità nella vigenza delle norme ripristinate o confermate e prevedendo comunque la salvaguardia degli effetti giuridici prodottisi nonché dei provvedimenti adottati, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2186 del codice dell'ordinamento militare;

il combinato disposto dall'articolo 2, comma 1, lettere g) e h), dall'articolo 9, comma 1, lettera p), numero 9) e dall'articolo 10, comma 4, provvede a espungere dal *corpus* del codice dell'ordinamento militare, nei cui articoli da 255 a 264 erano state riprodotte, le norme già dettate dalla legge 7 marzo 2001, n. 78, recante *Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale*, ripristinandone la vigenza come fonte di autonomia disciplina; si considera favorevolmente tale opzione poiché la legge

del 2001 richiamata incide – come riconosciuto dalla stessa relazione illustrativa allo schema di decreto in titolo – in materia per lo più estranea al codice dell'ordinamento militare, risultando di prevalente competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, evitando ogni soluzione di continuità;

si invita, infine, il Governo a valutare l'opportunità di apportare al testo ulteriori modificazioni indicate nel parere del Consiglio di Stato;

si raccomanda, in conclusione, il coerente adeguamento delle norme regolamentari alle modificazioni apportate al codice dell'ordinamento militare con il provvedimento in titolo.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
Sull'esposizione a possibili fattori patogeni,
con particolare riferimento all'uso dell'uranio impoverito

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria
55ª Seduta

Presidenza del Presidente
COSTA

La seduta inizia alle ore 13,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE ricorda che nelle giornate dal 13 al 15 dicembre una delegazione della Commissione, in attuazione della deliberazione a suo tempo adottata, si è recata in Sardegna per effettuare un sopralluogo presso i poligoni di Capo Teulada e Capo Frasca e per prendere parte al *workshop* organizzato dall'Assessorato alla sanità della regione Sardegna, per la presentazione del progetto di indagine epidemiologica che verrà condotto congiuntamente con l'Istituto superiore di sanità.

Nel ringraziare i senatori che hanno preso parte alla delegazione, il Presidente passa quindi a riferire brevemente sui lavori e sull'esito del sopralluogo, facendo riferimento soprattutto a quanto si è avuto modo di apprendere nel corso della visita al Poligono di Capo Frasca poiché il giorno precedente, 13 dicembre, in sua assenza, la visita al Poligono di Capo Teulada era stata guidata dal vice presidente Galperti, che ringrazia e al quale si riserva di dare poi la parola per le necessarie integrazioni.

A quanto gli è stato comunque riferito, la visita a Capo Teulada ha avuto il suo momento più significativo, dopo il consueto *briefing*, nel so-

pralluogo sul terreno, e in particolare nella visita alla zona della cosiddetta «penisola interdetta», un'area di bersaglio da terra e da mare che, dagli anni '60 ad oggi non è mai stata oggetto di interventi di bonifica, fatto che non ha mancato di suscitare perplessità ed allarme nella delegazione, come peraltro risulta anche dalla lettura della stampa locale di quei giorni. Ricorda quindi che la Presidenza darà comunque seguito alla richiesta di informazioni sull'attività del Poligono dal 2005 ad oggi – prima di quella data erano state acquisite informazioni dalla Commissione presieduta dalla senatrice Brisca Menapace – e di acquisizione del Documento di valutazione dei rischi, che sarà poi esaminato dai collaboratori della Commissione.

Venendo al sopralluogo effettuato al poligono di Capo Frasca, il Presidente rileva che la Commissione si è trovata di fronte ad una realtà molto differente, per dimensioni e per funzioni, rispetto al poligono di Capo Teulada, ma soprattutto rispetto a quello di Salto di Quirra, che, peraltro, rappresenta per molti aspetti una realtà a sé stante.

Come è risultato dal *briefing* tenuto all'inizio della visita dal Comandante del Reparto Sperimentale di Standardizzazione al Tiro Aereo (R.S.S.T.A.) di Decimomannu, dal quale dipende il Poligono di Capo Frasca, quest'ultimo svolge una funzione di preparazione, organizzazione e monitoraggio delle attività addestrative, effettuate da reparti nazionali e stranieri, riguardanti il bombardamento al suolo e l'uso di cannoni o mitragliatrici a bordo degli aerei. A tale fine, il Poligono dispone di una serie di bersagli e attraverso apposite torri di controllo gestisce e controlla il traffico aereo impegnato nelle sessioni di addestramento. Durante dette sessioni, il Poligono garantisce altresì la sorveglianza delle aree interdette alla navigazione al fine di prevenire situazioni di pericolo per le imbarcazioni in sosta o in transito. Altri compiti riguardano la raccolta di dati meteorologici poi utilizzati dagli equipaggi e dal Servizio meteo nazionale; il supporto alle missioni di soccorso in mare e a terra – reali o addestrative – effettuate dagli elicotteri della 670° Squadriglia SAR di Decimomannu; l'effettuazione di interventi di protezione civile, su richiesta delle Prefetture, e il supporto all'attività di addestramento al tiro dei reparti dei Carabinieri e di altri Corpi dello Stato.

Infine, occorre ricordare che il Poligono ospita la 123° Squadriglia radar remota, ente autonomo, che garantisce il funzionamento e la manutenzione della struttura della difesa aerea.

Le domande poste dai senatori presenti si sono soffermate soprattutto sulle problematiche ambientali e sulle modalità di bonifica: da parte del Comando del Poligono si è sottolineato più volte che il munizionamento utilizzato è inerte e che pertanto nel corso degli addestramenti non viene generata alcuna deflagrazione. Dopo ogni attività di tiro vengono eseguite le operazioni di sistemazione e ripristino dei bersagli, nonché la pulizia delle aree interessate; il comandante dell'aeroporto di Decimomannu ha precisato a tale proposito che in considerazione della tipologia di materiale ferroso sganciato, si provvede, durante il periodo di sospensione delle at-

tività operative, a luglio e agosto, ad effettuare un monitoraggio seguito dall'eventuale bonifica, delle zone interessate dalle operazioni.

Rispondendo ai vari quesiti posti, il comandante della struttura ha precisato, tra l'altro, che la bonifica viene effettuata da ditte esterne e verificata dal personale del Poligono che accerta l'avvenuta pulizia dell'area interessata, anche procedendo ad una comparazione del materiale lanciato con quello poi raccolto; ha quindi chiarito che i dati sulla potenza del radar non sono pubblici e comunque non rientrano nell'ambito di competenza del comando di Decimomannu poiché la sala di controllo, che elabora i dati raccolti, è posizionata al di fuori della base, presso il sistema di difesa centralizzato dell'Aeronautica militare.

Conclusa la visita a Capo Frasca – prosegue il Presidente – il 15 dicembre la delegazione della Commissione ha preso parte al *workshop* organizzato dall'Assessorato alla sanità della Regione Sardegna per la presentazione del *board* scientifico coordinato dall'Istituto superiore di sanità che svolgerà l'indagine epidemiologica sulle aree della Sardegna in cui sono posizionati i poligoni di tiro. Fa presente di essere intervenuto in qualità di relatore, insieme al senatore Scanu: in entrambi gli interventi è stato riportato il punto di vista della Commissione e ci si è soffermati anche su alcuni risultati del sopralluogo effettuati nei due giorni precedenti.

Nel complesso, l'iniziativa costituisce un importante risultato del lavoro della Commissione, che si è fortemente impegnata per il conseguimento di questo obiettivo, coerentemente con il voto unanime dell'Assemblea del Senato che il 23 febbraio scorso ha approvato la mozione n. 366, primo firmatario il senatore Scanu, che impegnava il Governo, tra l'altro, a promuovere la predetta indagine: una volta realizzata essa potrà accertare la realtà ambientale e sanitaria di aree dove ad oggi permane un forte allarme delle popolazioni residenti, alle quali è giusto e doveroso restituire la necessaria serenità.

Il senatore GALPERTI (PD) riferisce quindi sul sopralluogo presso il Poligono di tiro di Capo Teulada, svoltosi il 13 dicembre. Secondo le informazioni fornite dal Comandante della base nel *briefing* con cui si è aperta la visita, il poligono, gestito dal 1° Reggimento corazzato, ha 273 dipendenti, compreso il personale civile, e di regola ospita, oltre ai reggimenti stanziali, anche le truppe in addestramento.

Il poligono si estende per un'area di circa 72 km quadrati, suddivisa in quattro macro aree, per consentire lo svolgimento simultaneo di attività diverse, ed è utilizzato a scopo addestrativo ed esercitativo. Non svolge attività di sperimentazione, e può essere utilizzato per testare l'assemblaggio di nuovi sistemi di macchina o veicoli già acquisiti dalle Forze Armate.

Merita una menzione a parte il cosiddetto Poligono Delta, al quale ha fatto riferimento il Presidente. Si tratta di una piccola penisola il cui accesso è interdetto sin dagli anni '60 al personale militare e civile, per direttiva del Ministro della difesa, a causa della presenza di residui ine-

splosi. È anche l'unica zona di arrivo di proiettili esplodenti, da terra e dal mare. A tale proposito, il Comandante del Poligono ha fatto presente che esso non ha giurisdizione su quanto avviene in mare, che rientra nella competenza della Capitaneria di porto e della Marina militare, fatta salva la competenza del poligono ad indicare la campana di sgombero della zona a mare, per garantire la sicurezza dei natanti limitatamente al periodo di svolgimento delle operazioni. Rispondendo ai quesiti posti, il comandante della base ha poi affermato che la bonifica della penisola, di circa 4 km quadrati, non appare conveniente.

Lo stesso Comandante ha poi precisato che il Disciplinare ambientale adottato dal Ministero della difesa nel 2008, è stato integrato con un disciplinare più dettagliato, del 1° Reggimento corazzato.

Prima dello svolgimento di ogni esercitazione, il comando del poligono effettua un *briefing* sul Disciplinare; sovrintende allo svolgimento delle esercitazioni ed accerta l'effettuazione dell'attività di bonifica.

Rispondendo ad alcuni quesiti sull'utilizzo del territorio, il Comandante del Poligono ha poi precisato che per tre mesi all'anno, in estate, l'attività è sospesa. In questo periodo, in base ad un accordo stipulato con il comune di S. Anna Arresi, è consentito l'accesso dei turisti ad alcune spiagge. Il poligono è inoltre aperto ai pastori, salvo per i periodi di addestramento, durante i quali, peraltro la sospensione dell'attività di pastorizia viene indennizzata. Il Comandante ha poi precisato di non essere al corrente della segnalazione del Comune di S. Anna alla ASL territoriale, circa alcuni casi di leucemia registrati nella zona.

Altri punti affrontati nel corso dell'incontro hanno avuto ad oggetto il livello di utilizzazione del Poligono, che appare piuttosto elevato quanto a giornate di impiego; la previsione di introdurre sistemi di simulazione che dovrebbero ridurre l'addestramento a fuoco e la costruzione di un impianto fotovoltaico da 60 Megawatt che dovrebbe fornire energia a circa 30 mila famiglie. Su tale ultimo punto, peraltro, sono state mosse alcune obiezioni, poiché si tratterebbe di un impianto realizzato su circa 100 ettari di terreno, in contrasto con la normativa della Regione Sardegna, che pone delle restrizioni all'utilizzo del terreno stesso per questa tipologia di impianti. La delegazione ha quindi preannunciato la richiesta di una documentazione storica sull'attività del Poligono dal 2005 in poi, essendo già stata acquisita dalla Commissione presieduta dalla senatrice Menapace quella antecedente a tale data, nonché del Documento di valutazione dei rischi, come ha testé comunicato il Presidente. Dopo il *briefing* sono state visitate alcune aree del Poligono, tra cui anche la zona della penisola interdetta.

Il senatore SCANU (*PD*) osserva che nel corso del sopralluogo svolto in Sardegna non è stato possibile, per motivi di tempo, ascoltare le amministrazioni locali e le rappresentanze della società civile dell'area dei due poligoni di Capo Teulada e Capo Frasca. Propone pertanto che una delegazione della Commissione, composta eventualmente dai componenti del

gruppo di lavoro sui poligoni di tiro, si rechi nuovamente in Sardegna per svolgere le audizioni con i predetti soggetti.

Il PRESIDENTE concorda con la proposta del senatore Scanu e raccomanda che in occasione delle audizioni siano convocati anche i comandanti dei due poligoni.

Non facendosi altre osservazioni, così rimane stabilito.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE ricorda che nella giornata di ieri si è svolta una conferenza stampa nella quale egli ha dato notizia dei lavori della Commissione e dei risultati finora conseguiti. Fornisce altresì una breve sintesi dei contenuti delle dichiarazioni da lui rese alla stampa. Rivolge quindi un sentito ringraziamento al senatore Caforio per le dichiarazioni di adesione all'operato della Commissione, della quale egli è membro eminente, dichiarazioni che, rettificando alcune critiche ingiustificate, hanno contribuito a consolidare l'unità di intenti con la quale tutti i gruppi politici concorrono allo svolgimento dell'inchiesta.

La Commissione prende atto delle comunicazioni del Presidente ed esprime pieno ed unanime consenso nei confronti delle dichiarazioni da lui rese in occasione della conferenza stampa di ieri.

La seduta termina alle ore 14.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale

Mercoledì 21 dicembre 2011

Plenaria
139ª Seduta

Presidenza del Presidente
Ignazio MARINO

Intervengono, durante la trattazione del secondo punto all'ordine del giorno, i seguenti rappresentanti della Associazione italiana ospedalità privata: il presidente, avvocato Enzo Paolini; il vice presidente, professor Gabriele Pelissero; il direttore generale, dottor Franco Bonanno.

La seduta inizia alle ore 13,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

Seguito dell'inchiesta su alcuni aspetti della medicina territoriale, con particolare riguardo al funzionamento dei Servizi pubblici per le tossicodipendenze e dei Dipartimenti di salute mentale: comunicazioni del Presidente

Il PRESIDENTE effettua un ampio riepilogo delle attività di indagine condotte dalla Commissione in relazione agli ospedali psichiatrici giudiziari e propone, quindi, una serie di ulteriori iniziative in materia, implicanti il ricorso ai poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione.

Sulle comunicazioni del Presidente si apre un dibattito, nel quale prendono la parola i senatori SACCOMANNO, MASCITELLI, RIZZI, GALIOTO, ASTORE e COSENTINO.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del *quorum* qualificato previsto dall'articolo 11, comma 2 del Regolamento interno, e rilevata l'unanime condivisione manifestata dai rappresentanti dei Gruppi intervenuti, dà per approvate le comunicazioni rese.

(Non essendovi osservazioni, così resta stabilito).

Audizione del Presidente nazionale dell'Associazione italiana ospedalità privata (AIOP), avvocato Enzo Paolini

Il PRESIDENTE introduce i temi dell'audizione.

L'avvocato Enzo PAOLINI illustra gli aspetti salienti del rapporto curato dall'AIOP e riguardante l'attività svolta dagli ospedali in Italia, di cui produce e mette a disposizione alcune copie. Si sofferma, in particolare, sui profili inerenti all'inefficienza implicita che, secondo le risultanze del rapporto, caratterizzano la gestione dell'ospedalità pubblica.

Il professor Gabriele PELISSERO integra la relazione testé svolta dal Presidente dell'AIOP.

Intervengono, per formulare quesiti e considerazioni, i senatori ASTORE e COSENTINO.

Rispondono ai quesiti l'avvocato PAOLINI e il professor PELISSERO.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa l'audizione e ringrazia gli esponenti dell'AIOP, sottolineando che alcuni spunti emersi nel corso dei lavori odierni formeranno oggetto di esame, come auspicato dal senatore Cosentino, in sede di Ufficio di Presidenza integrato.

La seduta termina alle ore 15,10.

